

ВЕСТНИК

Саратовской государственной академии права

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ • Основан в январе 1995 года • Выходит 6 раз в год

Saratov State Academy of Law **HERALD**
SCIENTIFIC JOURNAL

№ 6⁽⁷⁰⁾ 2009

Редакционная коллегия:

- И.Н. Сенякин**, доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
- В.М. Баранов**, доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
- Н.А. Баринов**, доктор юридических наук, профессор
- М.А. Вукот**, доктор юридических наук, профессор
- Е.В. Вавилин**, кандидат юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
- А.И. Демидов**, доктор философских наук, профессор
- О.В. Исаенкова**, доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
- В.Т. Кабышев**, доктор юридических наук, профессор
- В.М. Корнуков**, доктор юридических наук, профессор
- В.А. Летяев**, доктор юридических наук, профессор (Волгоград)
- В.М. Манохин**, доктор юридических наук, профессор
- Н.И. Матузов**, доктор юридических наук, профессор
- Б.Т. Разгильдиев**, доктор юридических наук, профессор
- О.Ю. Рыбаков**, доктор юридических наук, профессор
- С.В. Поленина**, доктор юридических наук, профессор (Москва)
- В.В. Степанов**, кандидат юридических наук, профессор
- С.Б. Суворов**, доктор социологических наук, профессор
- В.М. Сырых**, доктор юридических наук, профессор (Москва)
- Н.И. Химичева**, доктор юридических наук, профессор
- Т.И. Хмелева**, кандидат юридических наук, доцент
- З.И. Цыбуленко**, доктор юридических наук, профессор
- Б.С. Эбзеев**, доктор юридических наук, профессор (Черкесск)

ISSN 1561-9494

Журнал включен ВАК Минобразования и науки РФ в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора наук

Издание включено в Реферативный журнал и Базы данных ВИНТИ РАН. Сведения о журнале ежегодно публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям «Ulrich's Periodicals Directory».

Электронная версия на сайте: www.sgap.ru

E-mail: vestnik@sgap.ru

Распространяется по подписке.
Подписной индекс 46490

Редактор **Т.Ф. Батищева**

Корректор **Т.А. Трубникова**

Компьютерная верстка **С.В. Демченко**

Подписано в печать 18.12.2009 г. Печать офсетная.
Формат 70×108^{1/16}. Бумага офсетная.
Гарнитура «OfficinaSansC». Усл. печ. л. 22,4. Уч.-изд. л. 26,45.
Тираж 950 экз. Заказ 454.

Свидетельство о регистрации ПК № 7-2540
от 13 января 2004 года.

Издатель

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Отпечатано в типографии издательства
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.



© ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009

СОДЕРЖАНИЕ

Теория государства и права

- 8 **Матузов Н.И.** К вопросу о сочетании общенаучной и специальной подготовки студентов вузов
- 14 **Рыбаков О.Ю., Юрьева Ю.С.** Правовая политика: сущность, основные черты
- 22 **Ветютнев Ю.Ю.** Меновой подход к правовым ценностям
- 26 **Гук П.А.** Судебное правоприменение: вопросы теории и практики
- 29 **Хапчаев С.Т.** Идея гендерного равенства в мусульманском правосознании
- 32 **Злобин А.В.** Классификация функций подзаконных нормативных актов
- 38 **Шубенкова К.В.** Проблемы правотворчества и правоприменения в работах А.С. Пиголкина (к 55-летию научно-педагогической деятельности)

Конституционное и международное право

- 42 **Заметина Т.В.** Проблемы правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации
- 45 **Жеребцова Е.Е.** Становление и развитие судебного конституционного контроля в США
- 48 **Султанов И.Р.** Международные интеграционные объединения: значение, тенденции, перспективы
- 53 **Еремина М.А.** О понятии внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и провинций Канады
- 57 **Ярославцева Д.К.** Правовое значение Верховного суда США в реализации судебного конституционного контроля

Административное и муниципальное право

- 62 **Братановский С.Н., Остапец О.Г.** Система управления транспортным комплексом в России (административно-правовой аспект)
- 69 **Маторина Е.И.** Государственное регулирование, общественный контроль и саморегуляция в культурно-информационном пространстве
- 74 **Круглякова В.Б.** К вопросу об административно-правовой природе присяжной нормы
- 77 **Горбачев О.С.** Административно-правовые аспекты лицензирования на морском и внутреннем водном транспорте
- 80 **Завгородний М.А.** Некоторые особенности проблематики административно-правового статуса политической партии
- 85 **Сурков П.В.** Контроль и надзор органов государственной власти в отношении органов местного самоуправления

Гражданское право и процесс, арбитражный процесс, адвокатура

- 88 **Козин М.Н., Алексеев А.В., Хачатрян Г.А.** Эволюция нормативно-правового регулирования государственных закупок: проблемы и противоречия
- 92 **Синичкин А.А.** О некоторых современных проблемах в адвокатской деятельности
- 95 **Фомичева Р.В.** Особенности принятия обеспечительных мер коммерческими судами в XIX–XX веках
- 98 **Сазонова Т.В.** Возмещение убытков как способ защиты нарушенных субъективных прав заказчика в договоре бытового подряда
- 101 **Сахарова Н.А.** Особенности уплаты государственной пошлины при обращении в арбитражные суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций: законодательство и практика применения
- 104 **Лазарева А.С.** Юридические последствия недействительности сделок
- 107 **Годжурова Г.В.** Отграничение искового производства от производства по делам, возникающим из третейских правоотношений
- 110 **Манучарян Г.К.** Вопросы правового регулирования малого предпринимательства в современной России

Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика

- 113 **Блинов А.Г.** Уголовно-правовая охрана пациента в досоветской России
- 120 **Дудырев Ф.Ф.** Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и идейно-политическая борьба в России в 30–40-е годы XIX века
- 125 **Зайцева О.В.** Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан и ее оптимизация
- 128 **Ионова Е.В.** Использование инновационных методик при проведении учебных занятий по криминалистике
- 131 **Литвишко П.А.** К вопросу применения инструмента международно-правового сотрудничества в России
- 135 **Миропольская Г.В.** К вопросу о насилии в местах лишения свободы
- 139 **Аветисян Г.Г.** Некоторые особенности классификации лишенных свободы по характеру и мотивам преступлений: историко-правовой аспект
- 142 **Гаврилов В.В.** Соответствие уголовного законодательства Российской Федерации общепризнанным принципам и нормам международного права
- 149 **Зубова Л.В.** Вопросы соотношения преступлений с двумя формами вины с другими институтами уголовного права
- 152 **Копылова О.М.** Коррекция понятия системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении

Финансовое, банковское и таможенное право

- 156 **Ильин А.В.** Налоговые правоотношения: иллюзии, реальность и вектор развития
- 163 **Трубин В.Ю.** Некоторые проблемы бюджетно-правовой ответственности
- 165 **Атаев Д.А.** Актуальные вопросы налогообложения в Российской Федерации

История права и государства

- 168 **Катаев Н.А.** Философские основы политической доктрины Александра Стамболийского
- 180 **Ростова О.С.** Формирование законодательной базы, регулирующей льготные условия труда женщин и детей в России (1917–1930-е годы)
- 186 **Бегишева Н.Ж.** Влияние социально-экономических и национальных отношений на сущность содержания переходного государства в России в период Февральской революции 1917 года
- 190 **Гаврилов Д.Г.** Источники грузинского национального права в сфере гражданских правоотношений в период с XI по XVIII век

Земельное, трудовое и экологическое право

- 194 **Шестерякова И.В.** Право работников на достойный труд и его реализация в трудовом законодательстве Российской Федерации
- 198 **Сотникова Е.С.** Правовые основы охраны и использования мелиорированных земель

Экономика

- 202 **Кузькин А.П.** Права потребителя на рынке образовательных услуг: способы активизации
- 211 **Троекурова И.С.** Заключение двусторонних соглашений о свободной торговле — инструмент либерализации торговли в рамках АТЭС
- 219 **Семенова Л.Н.** Банки в условиях финансового кризиса и рыночной конкуренции

Асоциальная личность и общество

- 224 **Григорьев Е.С.** Факторы формирования «наркоманического» сознания современного школьника
- 229 **Кузнецова И.О.** Проблемы профилактики наркомании и других асоциальных явлений в подростковой среде

Юбилеи и поздравления

- 234 Поздравление В.Т. Кабышеву с награждением медалью ордена «За заслуги перед Отечеством»
- 235 **Улиско А.Н.** К 135-летию со дня рождения Д.И. Курского

Информация

- 237 В диссертационных советах
- 239 Аннотации

CONTENT

Theory of State and Law

- 8 **Matuzov N.I.** To the Question on the Combination of General Scientific and Special Preparation of Students of High Schools
- 14 **Rybakov O.Ju., Jurjeva Ju.S.** Legal Policy: Essence, Main Features
- 22 **Vetytnev Yu.Yu.** The exchange approach to legal values
- 26 **Guk P.A.** Judicial application of law in theory and practice
- 29 **Hapchaev S.T.** The Idea of Gender Equity in Muslim Legal Consciousness
- 32 **Zlobin A.V.** The classification of functions of legal acts
- 38 **Shubenkova K.V.** Problems of law-making and using of law in A. S. Pigolkina's works (to the 55 anniversary of scientific and pedagogical activity)

Constitutional and International Law

- 42 **Zametina T.V.** The problems of legal regulation of the constitutional principles of distribution of powers between the state power bodies of the Russian Federation and state power bodies of subjects of the Russian Federation
- 45 **Zherebtsova E.E.** Formation and development of the judicial constitutional control in the USA
- 48 **Sultanov I.R.** International Integration associations: the role, tendencies and prospects
- 53 **Eremina M.A.** To the question of the notion of foreign economical links of Russian Federation subjects and Canadian provinces
- 57 **Yaroslavtceva D.K.** The importance of the United States Supreme Court in the realization of the constitutional judicial review

Administrative and Municipal Law

- 62 **Bratanovskij S.N., Ostapetz O.G.** Control system of a transport complex in Russia (administratively-legal aspect)
- 69 **Matorina E.I.** State Regulation, Public Control and Self-Regulation in Cultural-Informational Space
- 74 **Krugljakova V.B.** On the issue of the administrative character of the oath norm
- 77 **Gorbachov O.S.** Administratively-Legal Aspects of Licensing on a Sea and Internal Sailing Charter
- 80 **Zavgorodniy M.A.** Some Features of Problematics of Administratively-Legal Status of Political Party
- 85 **Surkov P.V.** State government's control of local authorities

Civil Law and Procedure, Arbitrary Procedure, Advocacy

- 88 **Kozin M.N., Alekseev A.V., Khachatryan G.A.** The evolution of law regulation of the state purchases: problems and contradictions
- 92 **Sinichkin A.A.** On some modern problems in attorney's activity
- 95 **Fomichyova R.V.** Acceptance peculiarities of providing measures by commercial arbitrations in XIX–XX centuries
- 98 **Sazonova T.V.** Damage like a mean of protection broken subjective customer's right in the contractor's agreement
- 101 **Saharova N.A.** Playing State Due Specific Features While Coming to Appellate Court, Court of Cassation and Supervisory Instances: Legislation and Practice
- 104 **Lazareva A.S.** Juridical consequences of a deal invalidity
- 107 **Godzhurova G.V.** Regarding Determination of an Action Proceeding from Proceeding arising from the Arbitrage Relations
- 110 **Manucharyan G.K.** The issues of the legal regulation of small business in modern Russia

Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics

- 113 **Blinov A.G.** Criminal Legal Patient Protection in PreSoviet Russia
- 120 **Dudyrev F.F.** Code of Criminal and Administrative Punishments (1845) and ideological and political struggle in Russia (1830–1850)
- 125 **Zaitseva O.V.** Criminally right protection suffrages of citizens and its optimisation
- 128 **Ionova E.V.** Use of innovative techniques at carrying out of studies on criminalistics
- 131 **Litvishko P.A.** About Application of the International Legal Cooperation Tool in Russia
- 135 **Miropolskaya G.V.** For question about of violence in places of deprivation of freedom
- 139 **Avetisyan G.G.** Several peculiarities of classification of confined according to disposition and incentive for crime: historical and legal aspect
- 142 **Gavrilov V.V.** Conformity of the criminal legislation of the Russian Federation to the conventional principles and norms of international law
- 149 **Zubova L.V.** Questions of correlation of crimes with two forms of fault with other institutes of criminal law
- 152 **Kopylova O.M.** Correction of concept of system of educational work in penitentiary establishment

Financial, Banking and Customs Law

- 156 **Ilyin A.V.** Tax legal relations: illusions, reality and the line of development
- 163 **Trubin V.Yu.** Some problems of budgetary-legal responsibility
- 165 **Ataev D.A.** Actual Questions of Taxation of the Russian Federation

History of Law and State

- 168 **Katayev N.A.** Philosophic basis of Alexander Stambolyisky's political doctrine
- 180 **Rostova O.S.** Forming of Legislation Regulating the Conditions of Women and Child Labour Exemption in Russia (1917–1930)
- 186 **Begisheva N.J.** The influence of social-economic and national relations on the contents of transitional state in Russia in the period of February revolution in 1917
- 190 **Gavrilov D.G.** Sources of the Georgian national right in sphere civil matter during the period with XI on a XVIIIth century

Land, Labor and Ecological Law

- 194 Shesteryakova I.V.** The Right of Employees for Worthy Labour and its Realization in Labour Legislation of the Russian Federation
- 198 Sotnikova E.S.** Legal grounds of meliorative lands using and preservation

Economics

- 202 Kuzkin A.P.** The consumer rights in the market of educational services: ways of activization
- 211 Troyekurova I.S.** Conclusion of Bilateral Agreements on Free Trade as an Instrument of Trade Liberalization within the Frames of APEC
- 219 Semyonova L.N.** Banks under Financial Crisis and Market Competition

Asocial personality and society

- 224 Grigoryev E.S.** Factors of formation of “drug addict’s” consciousness of the present-day pupil
- 229 Kusnetsova I.O.** The problems of prevention of narcotism and other antisocial experience in the teenage environment

Jubilees and Congratulations

- 234 V.T. Kabyshev’s** congratulation on rewarding by award medal «For merits before Fatherland»
- 235 Ulisko A.N.** To the 135year from the day of birth of D.I. Kursky

Информация

- 237 In dissertation councils**
- 239 Summary**

Н.И. Матузов

К ВОПРОСУ О СОЧЕТАНИИ ОБЩЕНАУЧНОЙ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СТУДЕНТОВ ВУЗОВ

В последнее время в печати, литературе, вузовской среде активно обсуждается (помимо прочего) вопрос о наиболее целесообразном соотношении общенаучной и профессиональной подготовки студентов, о том, чему следует отдавать предпочтение — «разносторонним эрудитам» или «узким спецам»? Сегодня полемика вокруг этой проблемы оживилась в связи с проводимой в стране реформой высшего образования. При этом изучается в сравнительном плане опыт дореволюционной России, а также зарубежных стран, международные документы. Приведем хотя бы часть источников на эту тему¹.

Вопрос поставлен самой жизнью, практикой, которые требуют от молодых специалистов как глубокого знания конкретного дела, компетентности, профессионализма, так и современного общеобразовательного кругозора, должной культуры, воспитанности, интеллигентности, умения ориентироваться в происходящих событиях, адекватно оценивать их, т. е. речь идет о *содержании* образования, его *структуре*, о социальной модели специалиста.

В самом деле, что важнее — первое или второе? Какой должна быть общая *тенденция*, к чему надо стремиться? На этот счет высказываются разные мнения. Споры естественны и оправданны, т. к. в указанной дилемме заключается одно из объективных противоречий нашего времени, причем противоречие трудно разрешимое.

Как быть? Думается, что сам подход к проблеме по принципу: «или-или» несостоятелен. Важно и то, и другое. Это не альтернативный вопрос. Решение задачи следует искать на путях *разумного, оптимального сочетания этих двух начал высшего образования*, которые должны органически дополнять друг друга. Это вполне в духе хорошо известных русских традиций. Нужна золотая середина, которая отвечала бы запросам нынешних реалий.

Отметим, что на Западе, в частности в США, за основу берется все же профессионализм, глубокая специализация. Главное, чтобы инженеры, ученые, «узкие спецы» сумели, к примеру, организовать полет человека на Луну и вернуть его обратно без единой накладки, овладеть новейшими технологиями, создать суперсовременный компьютер и т. д., а в гуманитарных областях — стать хорошим врачом, судьей, педагогом, чиновником, остальное, как говорится, от «лукавого». Общий принцип — ничего лишнего, необязательного, только то, что практически нужно, полезно, востребовано. Ценится, культивируется прагматизм.

Молчаливо признается, что вряд ли тамошним «технарям» необходимо знать все перипетии Французской или русских революций, древнейшие политические и правовые учения. Кстати,

© Н.И. Матузов, 2009

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (Саратовская государственная академия права).

может, потому мы и технологически отстаем от передовых стран Запада, Японии, что «слишком много знаем» или, как говорят в народе, «шибко грамотны»? Тем более, что раньше, в советское время, весь учебный процесс был насильственно идеологизирован и на изучение мировоззренческих догм уходила уйма времени, которое могло быть потрачено на более полезные вещи.

Но, с другой стороны, как посмотреть. Ведь если человек с высшим образованием не может, к примеру, указать на карте ту или иную (подчас крупную) страну, то это его, мягко говоря, не украшает. Или если он не будет иметь никакого представления о выдающихся мыслителях прошлого и их идеях, то тем более непозволительно. А такое, как показывают опросы выпускников некоторых американских вузов, нередко случается. Об этом не раз писала пресса. Подобный казус был даже с одним из последних президентов США, который запутался в названиях государств.

Разумеется, в лучших западных университетах готовятся и прекрасные гуманитарии — историки, экономисты, юристы, политологи, социологи и т. д., но опять-таки весьма целенаправленно, со строгой специализацией, лишнее отсекается. Не случайно, как пишет В.Н. Синюков, «до сих пор в мире значительная часть юристов готовится методом индивидуального научения юридическим действиям в конкретной сфере правовой практики»².

Чем отличается образованный человек от необразованного? По Гегелю, «необразованный человек не идет дальше непосредственного созерцания, он скользит по поверхности явлений, не понимая их сути. Только образованный человек свободен»³. Значит, высшая школа призвана научить своих питомцев системному мышлению, аналитике, способности проникать в «суть вещей», дать необходимый минимум образованности, просвещенности, привить вкус к исследованиям, анализу. Словом, нужен известный объем *базовых общенаучных знаний*. Беда России — дилетанты.

В наше время колоссально возросла роль интеллекта. Образованный человек должен быть активно мыслящей личностью, способной воспринимать новое, прогрессивное, а не замыкаться в рамках своей профессии, нередко носящей сугубо прикладной характер. Известен афоризм Б. Шоу: «Узкий специалист узнает все больше о все меньшем, и так до тех пор, пока не будет знать все ни о чем и ничего обо всем». Между тем печать полна сообщений о малообразованных и малокультурных специалистах, заурядных, отличающихся узостью взглядов и интересов, которые не вполне владеют даже правильной русской речью.

Что касается речи (а не интеллекта), то, честно говоря, бывает подчас неловко и обидно за своих уважаемых коллег юристов-практиков, в т. ч. высокого ранга, которые в своих публичных выступлениях допускают неправильные ударения в словах, входящих в их профессиональный лексикон, например, говорят: осужденный вместо осужденный, дело возбуждено вместо возбуждено. Пришлось однажды услышать даже слово «волеизлияние» вместо «волеизъявление». Это подрывает их культурный имидж, должностной статус.

В литературе справедливо отмечается, что современные российские педагоги приводят убедительные аргументы в пользу широкого объекта образования, который наряду с конкретными познаниями, навыками и умениями включал бы в себя духовные и нравственные устои. Иными словами, современный человек как личность должен быть образованным, профессионально компетентным, интеллигентным (воспитанным), владеющим приемами творческой, в т. ч. научной деятельности. Поэтому образование как системный способ передачи знаний в современных условиях должен сочетаться с воспитанием обучающихся в духе лучших традиций русской интеллигенции, для которой бескорыстное служение обществу и народу выступало нравственной доминантой и целью всей ее деятельности. Человек должен быть *одновременно* и высококвалифицированным, и высоконравственным специалистом⁴.

Итак, высшее образование потому и называется высшим, что оно априори предполагает достаточно широкий диапазон знаний, уровень грамотности, культуры, способность отстаивать свои взгляды, убеждения и т. д. Но, с другой стороны, никакая общая эрудиция, а также умение складно говорить, выступать («речи толкать») не спасут, если выпускник вуза *не состоялся как специалист*. Плохо, конечно, когда человек, получивший высшее гуманитарное образование, не может, как говорят, отличить Гегеля от Бебеля, а Бебеля от Бабеля. Подобные пробелы в образовании можно как-то понять и простить, они не трагичны.

Хуже, когда молодой специалист толком не знает дела, которому его учили, обнаруживает посредственность, дилетантство, не владеет предметом, не оправдывает своего назначе-

ния, занимаемой должности, не справляется с обязанностями. Про таких говорят: язык хорошо подвешен, а толку мало. А это уже грозит серьезными последствиями, гибелью людей, материальными потерями.

Если внимательно проанализировать причины всевозможных катастроф, произошедших в последние годы, то можно увидеть, что почти в каждой из них вылезают «рога полужнаительства», некомпетентности, профнепригодности, не говоря уже о несоблюдении установленных правил, недисциплинированности. Все это обычно деликатно называют «человеческим фактором». Незнайки или полужнайки, как правило, не принимают самостоятельных решений, поскольку не уверены в их правильности, боятся ответственности. В результате погибают вместе со всеми.

Это техника. Не менее плачевные, а нередко и не менее трагичные плоды полужнаительства мы наблюдаем и в гуманитарных областях — медицине, педагогике, юриспруденции и т. д. В печати сообщалось: в одном из медвузов России, по итогам проверки, выяснилось, что 50 % будущих врачей не смогли поставить простейшего диагноза. Легко представить себе положение больных, попавших в руки таких врачей (ошибки, осложнения, летальные исходы). Дело доходит до судебных процессов, о которых в последнее время все достаточно слышано. Такова цена недоучек, «троечных» знаний, блатных абитуриентов или, как их недавно окрестила пресса, — «целевых деток». Аналогичная картина с педагогами. Опять-таки по результатам проверки некоторых педвузов страны оказалось, что будущие учителя в диктанте за 8-й класс сделали по 20 и более ошибок. Недавно одна из наших центральных газет не без сарказма написала: «Делать «Булавку» и учить детей будут троечники» (Известия. 2009. 16 окт.).

Все сказанное относится и к юристам — судьям, прокурорам, следователям, адвокатам, работникам правоохранительных органов. И даже в гораздо большей степени, чем к какой-либо другой профессии, ибо юристы-полужнайки, облеченные властью, — это нонсенс, нечто немыслимое и опасное. Они способны натворить много бед, зла, несправедливости, исковеркать судьбы людей, причинить вред государству, обществу, дискредитировать сам закон. Примеров много и они хорошо известны.

В идеале юристы должны быть как всесторонне образованными людьми, так и подлинными профессионалами-аналитиками, способными дать тонкий анализ конкретных жизненных ситуаций, правильную правовую квалификацию тем или иным действиям. Кроме того, им должны быть присущи такие моральные качества, как честность, принципиальность, справедливость, объективность, неподкупность, человечность. Классический вопрос: «А судьи кто?» имеет для юристов прямой, а не переносный смысл.

Важны также их четкая гражданская позиция, государственный подход к делу, чувство общественного долга. Отсутствие этих качеств, как правило, оборачивается серьезными изъятиями в работе. «К сожалению, в современном юридическом образовании значительно снижен морально-нравственный стандарт подготовки студентов к практической профессиональной деятельности»⁵. Так что нравственная составляющая образования должна в обязательном порядке закладываться в соответствующие нормативно-программные документы, касающиеся вузовского учебного процесса.

На деле же картина иная. Среди причин многочисленных следственно-прокурорских и судебных ошибок, просчетов, упущений просматривается, прежде всего, отсутствие у значительной части служащих закона указанных деловых и моральных качеств, должного профессионализма, компетентности, теоретической подготовленности, умения выявить и понять подлинные мотивы деяния, дать ему правильную юридическую и морально-психологическую оценку.

Когда после многомесячного расследования какого-нибудь дела (как правило, хозяйственного) высшие правовые инстанции в конце концов прекращают его за *отсутствием состава преступления*, это говорит о том, что с самого начала неверно были квалифицированы соответствующие действия. В них не было требуемых законом обязательных признаков, образующих состав противоправных действий, иными словами, не было *правовых оснований* для возбуждения дела.

Не было, а возбудили, и обвиняемый поспешно, до суда, был взят под стражу, просидел длительное время за «решеткой», подорвал здоровье, причинил моральные страдания семье, детям; человеку испортили репутацию, доброе имя и т. д. Почему так произошло? Если

исключить недобросовестность, беспринципность, давление извне, а тем более прямые злоупотребления или взятки, то остается одно — *отсутствие глубоких специальных познаний* у тех лиц, которые на первоначальном этапе изучали, анализировали дело, оценивали произошедшее с точки зрения закона.

Короче, не смогли разобраться в хитросплетениях криминальной ситуации, «расписались» в своей несостоятельности. В результате, как уже отмечено, страдают невинные люди, калечатся их судьбы, утрачивается вера граждан в закон, справедливость, правосудие, доверие к власти вообще. Именно поэтому тысячи дел возвращаются судом на доследование, что означает брак в работе следствия. Оправдательные приговоры тоже свидетельствуют о том же. Не случайно Генеральный прокурор РФ предложил недавно наказывать следователей «рублем» за допускаемые ими ошибки или брак, если из-за этого пострадал невинный человек⁶. В Госдуме разрабатывается специальный закон «О компенсации за ошибочное уголовное преследование».

Министр внутренних дел РФ признал, что около 400 руководителей в его ведомстве не соответствуют занимаемым должностям, прежде всего, по своим профессиональным и нравственным качествам. Он также заявил, что многие сотрудники органов МВД вообще не имеют юридического образования. А ведь они возбуждают и ведут уголовные и гражданские дела или руководят этим процессом⁷. Не случайно недавно из недр этого ведомства вышел документ под названием: «Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации». Как говорится, лучше поздно, чем никогда.

Цена юридических ошибок велика. Между тем иногда в прессе и в литературе можно встретить т. н. «широкое» толкование ошибок — дескать они неизбежны во всяком сложном деле. Однако такая позиция — своего рода «индульгенция», оправдание *права* на ошибку, что принципиально неверно. Ошибки, конечно, не исключены, они могут быть, но *права* на них юристы, как и медики, априори не имеют. Ошибки тоже есть результат слабых знаний. Отрадно, что новый начальник ГУВД Москвы Владимир Колокольцов заявил: «Хочу, чтобы в милиции работали образованные люди»⁸.

Где же выход из создавшегося положения, как избавиться от полужизнства? Ответ в общем ясен — необходимо повышать *качество* подготовки молодых юридических кадров. Но как? **Во-первых**, пора перестать гнаться за количеством, а действовать по принципу: «лучше меньше, да лучше». Между тем сегодня юристов готовят все кому не лень — чуть ли не в жекках. Расплодилось великое множество разного рода филиалов, отделений, факультетов при непрофильных вузах и даже техникумах, очень далеких от юриспруденции. Есть частные образовательные структуры («частные лавочки»). Кто, что и как там преподает, догадаться не трудно. Это своего рода фабрики по производству «полуфабрикатов». Во всяком случае о каком-либо профессионализме говорить здесь не приходится.

Более того, как сказал недавно Президент РФ (ТВ-Россия, 22.10.2009), некоторые из подобных учебных заведений «имеют лишь юридический адрес». А дальше все разыгрывается по бумагам и по почте вплоть до выдачи дипломов. Изобретен новый «бесконтактный способ» получения образования. Перед нами не просто приватизация образования (что вроде бы иногда приветствуется и отстаивается), а его крайняя *примитивизация*. А если сказать более резко, но честно и откровенно, то — *жульничество*.

Началось все это еще в «лихие 90-е», но продолжается до сих пор. Правда, Минобрнауки в последнее время, кажется, всерьез приступило к инвентаризации всего этого «хозяйства», грубо говоря, занялось расчисткой «авгиевых конюшен». Вузов в стране в несколько раз больше, чем было в Советском Союзе, а следовательно, и «специалистов». Поэтому сегодня многие вузы закрываются, идет процесс их укрупнения, создаются объединительные федеральные университеты с мощным научно-образовательным потенциалом, а также национальные исследовательские учебные заведения, отвечающие современным требованиям.

Во-вторых, пришло, на наш взгляд, время изменить соотношение между стационарным обучением и учебой без отрыва от производства — заочным и вечернем, оставить последние две формы лишь как возможность получить юридическое образование для тех, кто уже работает по специальности и тех, кто действительно желает получить знания, а не диплом. Как нельзя заочно выучить врача, так нельзя заочно подготовить полноценного юриста-профессионала, а можно только «полузнайку» или даже «незнайку». К чему это приводит, показано выше.

Невозможно заочно (иногда зло шутят — «заушно») научить человека по-настоящему профессионально, грамотно, справедливо судить, вести следствие, осуществлять прокурорский надзор, заниматься адвокатской деятельностью. Для этого нужны систематические знания, практика, опыт, навыки работы с законодательством и его применением.

В-третьих, остановить или, по крайней мере, притормозить неудержимый процесс коммерциализации юридического образования, если уж нельзя совсем избавиться от безудержного стремления излишне предприимчивых «коммерсантов» выколачивать деньги из ажиотажного спроса молодых людей на престижную ныне специальность. Спрос рождает предложение и они поступают, в т. ч. от недобросовестных ловкачей из жеков. Налицо, по сути дела, легальная или полулегальная «купля-продажа» дипломов, которая мало чем отличается от подобных сделок в переходах метро. Рынок делает свое дело, перед нами элементарное зарабатывание денег. Результат — «перепроизводство» юристов, девальвация или даже дискредитация профессии. Юристов много, а настоящих, профессионалов не хватает. Тенденция однако....

Глава МВД РФ публично признал, что в его ведомстве ежегодно выявляется до 100 «сомнительных», как он выразился, дипломов. Надо полагать, что и в других правоохранительных органах есть такие же «сомнительные корочки», за которыми более чем «сомнительные» знания. Да и вообще названное явление стало в последнее время весьма распространенным и касается многих учебных заведений страны. Дипломы юристов имеют множество чиновников. Получение этого документа стало своего рода признаком моды, престижа, наподобие приобретения нового автомобиля. Образование нередко стали называть «образовательными услугами», ну а услуги, как известно, предоставляются за деньги. Однако подлинное образование не должно превращаться в зарабатывание денег. Платное образование никак не гарантирует от поступления в вуз «митрофанушек», заведомо не способных учиться. А ведь мы хотим, чтобы наши дипломы признавались в мире⁹.

В-четвертых, следовало бы сосредоточить подготовку юридических кадров в тех центрах, где для этого созданы необходимые условия (учебная, научная, материальная база, квалифицированный профессорско-преподавательский состав, современные методы обучения и т. д.). К таким центрам относятся, прежде всего, два старейших профильных вуза страны — Саратовская государственная академия права и Уральская юридическая академия с богатейшим опытом и традициями, известными учеными-правоведами (во времена СССР был третий подобный вуз — Харьковский, отошедший теперь к Украине).

Далее следует назвать традиционные юридические факультеты при ведущих университетах России — прежде всего, Московском и Петербургском, а также при университетах других субъектов РФ. В столице есть еще ряд крупных сравнительно молодых вузов — Московская юридическая академия, Российская академия правосудия, Академия Минюста и др. Наконец, имеются специализированные, достаточно оснащенные всем необходимым учебные заведения в системе МВД.

Во всех этих и некоторых других центрах есть реальные возможности найти правильное (оптимальное) сочетание общенаучной и профессиональной подготовки юристов, отвечающих современным требованиям, чему, собственно, посвящена данная публикация. Это вопрос идеологии и методологии высшего образования вообще и юридического в частности. Уклон в ту или иную сторону не только нежелателен, но и, как представляется, практически вреден.

В Саратовской государственной академии права (как, видимо, и в других вузах подобного класса) этот баланс в целом выдерживается. Студенты получают, прежде всего, серьезное фундаментальное общенаучное образование, которое обеспечивается преподаванием таких дисциплин, как общая теория и история государства и права, история политических и правовых учений, философия, политология, культурология, экономическая теория, иностранные языки и межкультурные коммуникации; есть кафедры русского языка и литературы; международного, европейского права и сравнительного правоведения.

Специальная же подготовка предполагает изучение широкого цикла уголовно-криминалистических и гражданско-процессуальных предметов, а также финансового, банковского и таможенного права; адвокатуры, арбитража и нотариата; административного, трудового, земельного права; прикладных дисциплин. В процессе обучения используется весь

арсенал современных технических средств, что позволяет готовить высококвалифицированных юристов с большим багажом общетеоретических и исторических знаний. Но, к сожалению, не такие юридические вузы преобладают сегодня в России.

ЮНЕСКО, объединяющее 770 высших учебных заведений из 126 стран мира, предпринимает попытки координировать и в известных пределах унифицировать гуманитарное образование в рамках общепринятых международных стандартов. С этой целью ею создана сеть т. н. Кафедр ЮНЕСКО, которые реализуют специально разработанные программы. Такие кафедры появились еще в 1992 г. Сейчас их насчитывается 646, в т. ч. свыше 50 — в России. Последний Конгресс названных Кафедр состоялся 17 сентября 2009 г. в нашей стране — в Ханты-Мансийске. Выработаны и приняты соответствующие рекомендации.

Не может вызвать возражений мнение, что профессиональная часть юридического образования должна иметь достаточно глубокий культурный, просветительский, нравственный, личностный фундамент¹⁰. Думается, это один из магистральных путей развития высшей юридической школы в стране.

Необходимо осознать, что классическое традиционное мышление юриста, воспитанного на благовоительном отношении к закону, его верховенству, подвергается сегодня, в условиях высокой преступности и коррупции, серьезным испытаниям. И далеко не факт, что этот экзамен будет с честью выдержан. Сверхзадача заключается в том, чтобы в нашей стране появились такие юристы, которые обладали бы высочайшим нравственным и правовым сознанием, развитым чувством справедливости, беспристрастности, объективности, человечности, гуманизма, и вслед за римскими юристами могли бы сказать: «Пусть рухнет мир, но торжествует закон».

Отрадно, что по инициативе Ассоциации юристов России (АЮР) в мае текущего года Президентом РФ был издан специальный Указ «О совершенствовании юридического образования в стране», цель которого — не просто прекратить выпуск юристов-недоучек, а существенно повысить правовую культуру общества, его граждан, добиться того, чтобы люди жили не по понятиям, а по законам, чтобы был, наконец, преодолен правовой нигилизм.

Ассоциация предлагает ввести квалификационные экзамены для занятия юридических должностей. Речь идет о том, чтобы каждый выпускник правового вуза сдавал отдельный экзамен на право работать по определенной специальности — одного диплома мало. Уже сегодня таким экзаменам подвергаются судьи, адвокаты, нотариусы. Дело — за следователями и прокурорами.

Предлагается также выработать профессиональные стандарты с учетом специфики различных юридических специальностей. Ставится вопрос о построении рейтингов юридических вузов, расширении юридической практики студентов. Все это — шаги в правильном направлении. Россия должна быть правовой, демократической, справедливой, успешной и самодостаточной державой, уважать себя и пользоваться уважением других стран.

¹ См.: Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (1997); Европейская программа в области высшего образования в XXI веке (1997); Закон Российской Федерации «Об образовании» (1996); Садовничий В.А. Высшая школа России: ориентиры на будущее. М., 2000; Гершунский Б.С. Философия образования. М., 1998; Селезнева Н.А. Качество высшего образования как объект системного исследования. М., 2001; Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002; Шиянов Е.Н., Котова И.Б. Развитие личности в обучении. М., 2000; Скрипелев Е.А. О юридическом образовании в дореволюционной России (XVIII–XX вв.) // Государство и право. 2000. № 9; Ляхович Е.С., Ревушкин А.А. Университеты в истории и культуре дореволюционной России. Томск, 1998; Кодан С.В. Генезис юридического образования в науке в России в XVIII – начале XX в. // Юриспруденция XXI века: горизонты развития: очерки / под ред. Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. СПб., 2006; Ортаева Е.А. Организация профессиональной подготовки юристов в дореволюционной России // Журнал российского права. 2008. № 7; Она же. Система юридического образования в российской империи // Журнал российского права. 2009. № 3; Синюков В.Н. Юридическое образование в контексте российской правовой культуры // Журнал российского права. 2009. № 7.

² Синюков В.И. Указ. соч. С. 32.

³ Гегель Г.В.Ф. Работы разных лет: в 2 т. Т. 2. М., 1973. С. 44.

⁴ См.: Сырых В.М. Указ. соч. С. 24–25; Гершунский Б.С. Указ. соч. С. 62.

⁵ Синюков В.Н. Указ. соч. С. 35.

⁶ См.: Следователи заплатят за брак в работе // Российская газета. 2009. 10 сент.

⁷ См.: Нургаллиев Р. Ставка на человека // Российская газета. 2009. 21 авг.

⁸ Известия. 2009. 11 нояб.

⁹ По поводу фальшивых дипломов и связанных с ними безобразий, бесконтрольности забили тревогу прессы. «Российская газета» на целой полосе подробно анализирует проблему. Мелькают подзаголовки: «Диплом от фонаря», «Купить, а не окончить», «Сколько стоит образование, которое ничего не стоит» и т. д. Авторы пишут, что в переходах московского метро стоят зазывалы с табличками: «Дипломы», «Аттестаты». Подобными объявлениями пестрят фонарные столбы, сайты в Интернете. Многочисленные фирмы принимают заказы на изготовление любого диплома в короткий срок за приличное «вознаграждение». Минобрнауки сообщает, что только за первое полугодие текущего года к ним от разных вузов страны поступило около 700 запросов на проверку свыше 3 тыс. дипломов, которые вызывают сомнение. Как говорится, дальше ехать некуда (см.: «Липу» под корень // Российская газета. 2009. 22 сент.).

¹⁰ См.: Синюков В.Н. Указ. соч. С. 38.

О.Ю. Рыбаков, Ю.С. Юрьева

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: СУЩНОСТЬ, ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ

Концептуализация проблемы правовой политики, происходящая в последние 15 лет, приводит к формированию в рамках юридической науки новой теории, призванной объяснить сущность правовой политики, закономерности ее функционирования и механизмы совершенствования. Указанный процесс детерминирован потребностями выбора стратегии правового развития Российского государства, с одной стороны, и развитием юридической науки, с другой. Разумеется, на сегодняшний день мы находимся на начальном этапе этого процесса, несмотря на обилие публикаций и диссертаций по рассматриваемой тематике. Кристаллизация научной теории — дело трудоемкое, долгое. В настоящее время ученые-юристы стоят перед необходимостью выстраивания общеправовой терминологии и конструированием категориальных рядов при исследовании проблемы правовой политики.

Одним из ключевых вопросов теории правовой политики является определение ее сущности. В науке имеют место дефиниции правовой политики, что не позволяет сделать однозначный вывод о правовой природе данного явления. Проведенный анализ существующих точек зрения относительно понятия «правовая политика» позволяет констатировать существование не менее трех смысловых значений, через которые определяется данный термин.

По мнению Н.И. Матузова, правовая политика в теоретическом плане представляет собой «комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права»¹. Вышеуказанная интерпретация правовой политики создает тонкую границу между правовой идеологией, механизмом правового регулирования и правовой политикой, последняя из которых является сферой реализации существующей в государстве правовой идеологии и использует при этом различные правовые средства — составные элементы механизма правового регулирования.

Большинство ученых акцентируют внимание на практической составляющей правовой политики, определяя ее через деятельность различных субъектов права. В частности, один из авторов настоящей статьи подчеркивает политико-правовой характер такой деятельности, осуществляемый правовыми методами на основе права и в сфере права государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и гражданами². В данном определении обозначаются категории субъектов политико-правовой деятельности; акцентируется внимание на корреляции отношений между властными структурами, негосударственными формированиями и личностью; обосновывается наличие прямых и обратных связей между ними в вопросах формирования и реализации правовой политики.

А.В. Малько рассматривает правовую политику в более узкой субъектной интерпретации, определяя ее как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и муниципальных органов. Деятельность данных субъектов, по мнению автора, должна быть сосредоточена на совершенствовании эффективного механизма правового

© О.Ю. Рыбаков, 2009

Доктор юридических, доктор философских наук, профессор (Саратовская государственная академия права).

© Ю.С. Юрьева, 2009

Кандидат юридических наук.

го регулирования, на цивилизованном использовании юридических средств и преследовать, в первую очередь, достижение таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности³.

Аналогичной точки зрения придерживается К.В. Шундигов, который определяет правовую политику через деятельность соответствующих субъектов, дополнительно выделяя при этом целевую составляющую такой деятельности⁴. Ю.А. Титенко, помимо цели, обозначает направленность деятельности, осуществляемой в рамках правовой политики. По мнению автора, правовая политика представляет собой научно обоснованную и системную деятельность различных субъектов права, направленную на выработку стратегии и тактики правового регулирования в целях наиболее полной реализации принципов демократического правового государства и гражданского общества⁵.

И.С. Морозова обозначает категории субъектов правовой политики, определяя ее как системную деятельность не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и институтов гражданского общества⁶.

К.Л. Иванова подчеркивает официальный и публичный характер деятельности, осуществляемой в рамках правовой политики государственными и негосударственными структурами⁷. На наш взгляд, в данном определении содержится противоречие между названными автором субъектами правовой политики и характером деятельности, поскольку деятельность негосударственных структур не всегда может быть признана официальной.

По мнению А.П. Коробовой, правовая политика — это деятельность государства в сфере правового регулирования, направленная на выработку и реализацию идей стратегического характера⁸. В данном определении автор использует моноподход к определению круга субъектов деятельности, называя в качестве таковых только государство. Представляется, что предложенное А.П. Коробовой определение более подходит для термина «государственная политика».

Н.И. Матузов, рассматривая правовую политику в практическом плане, определяет ее как разностороннюю деятельность субъектов, направленную на решение конкретных задач (совершенствование юридической системы, повышение эффективности правового регулирования, укрепление законности и правопорядка, борьба с преступностью, обеспечение прав и свобод граждан и др.) и служащую реализации конечной цели — построению правового государства⁹.

Сложно согласиться с точкой зрения Г.И. Муромцева, который при установлении научной основы правовой политики подвергает критике большинство из вышеуказанных дефиниций по причине заложенных в них методологических ошибок. При этом методологически верного определения автор не предлагает, указывая только, что правовая политика присутствует лишь там, где ее объектом является собственно право — его «конструкция», проблемы упорядочения, эффективности. Отличие ее от других видов политики состоит в двойственности роли права, выступающего одновременно и объектом (целью, задачей), и средством политического воздействия¹⁰.

Узкую интерпретацию феномена «правовая политика» излагает В.А. Рудковский, который определяет правовую политику как обусловленную общим политическим курсом стратегию (тактику) деятельности государства в правовой сфере, выражающую его официальную позицию по ключевым вопросам правового регулирования и направленную на совершенствование и развитие действующего права в соответствии с определенной иерархией социальных ценностей¹¹. Как представляется, правовая политика не может быть сведена исключительно к выработке стратегии (тактики) деятельности, поскольку при таком подходе она теряет практическую составляющую.

Другое понимание правовой политики предлагается Н.В. Исаковым, который определяет феномен правовой политики как особое политико-правовое явление, формирующееся вследствие системной, научно обоснованной деятельности государства и общественных объединений, направленное на определение стратегии и тактики правового развития общества, совершенствование механизма правового регулирования, обеспечение прав и свобод челове-

ка и гражданина, построение правового государства¹². Сущность правовой политики автор определяет через категорию «деятельность». При таком подходе правовая политика как явление приобретает упрощенный, «неодушевленный» характер, становясь продуктом деятельности уполномоченных субъектов. На наш взгляд, правовая политика — явление многомерное, складывающееся под влиянием различных факторов и оно не может охватываться единичной составляющей — деятельностью субъектов права.

Таким образом, существующие в теории права дефиниции отражают три подхода к пониманию сущности правовой политики, которая определяется, во-первых, как комплекс целей, мер, задач, программ, установок; во-вторых, как явление; в-третьих, как деятельность различных субъектов права.

Наиболее распространена точка зрения, согласно которой правовая политика представляет собой деятельность различных субъектов права. В рамках данного направления научной мысли учеными называются различные признаки такой деятельности (политико-правовой характер, официальность, публичность, целевой характер, научная обоснованность, последовательность и т. д.), различные вариации субъектного состава (государственные и муниципальные органы власти, общественные объединения, иные институты гражданского общества, личность), а также многочисленные направления деятельности (совершенствование юридической системы, выработка стратегии и тактики правового регулирования, укрепление законности и правопорядка, борьба с преступностью, обеспечение прав и свобод граждан, стремление к цивилизованному использованию юридических средств и др.) и цели деятельности (построение правового государства, реализация его принципов, формирование высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности). Причем два последних элемента (направления и цели) в различных определениях часто взаимозаменяют друг друга.

На наш взгляд, вопрос определения сущности правовой политики нельзя рассматривать в отрыве от признаков (свойств, черт) данного явления. К сожалению, в теории права уделяется недостаточное внимание признакам правовой политики. Данный вопрос исследован поверхностно. Как правило, учеными выделяются отдельные свойства (черты) политики, не объединенные между собой системным критерием. Анализ позиций позволяет сделать вывод о том, что очень часто вместо признаков правовой политики называются признаки деятельности, осуществляемой в рамках правовой политики. Так, например, А.В. Малько, К.В. Шундилов, анализируя черты «правовой политики», называют в качестве таковых: форму целенаправленной практической активности некоторых субъектов; связанность деятельности с правом, юридической сферой; стратегически осмысленный характер и практическую направленность осуществляемой деятельности¹³. По мнению К.В. Шундилова, чертами правовой политики, отражающими ее сущность, являются целенаправленность и целесообразность. Раскрывая содержание данных свойств, автор приходит к выводу, что правовая политика должна иметь конкретные ориентиры, быть прогнозируемой и рациональной, обеспечивая высокий «КПД» деятельности, осуществляемой в рамках этой политики¹⁴.

Н.И. Матузов выделяет два важнейших свойства и базовый элемент правовой политики. В качестве первых называются государственно-волевой характер и властно-императивное содержание. Право, по мнению автора, является базовым элементом правовой политики, которая в силу данного обстоятельства основывается на праве, осуществляется правовыми методами, охватывает, главным образом, правовую сферу деятельности, подкрепляется силовым фактором, является публичной, официальной и отличается нормативно-организационными началами¹⁵.

Комплексный подход к изучению свойств правовой политики предлагает В.А. Рудковский, который выделяет шесть черт правовой политики как государственно-правового феномена. По его мнению, правовая политика, во-первых, представляет собой особое направление и форму проявления государственной политики; во-вторых, формируется и осуществляется в сфере функционирования, использования, организации, развития права и других правовых явлений; в-третьих, содержание правовой политики охватывает стержневые направления деятельности государства в правовой сфере; в-четвертых, правовая политика в широком смысле выражает позицию государства по отношению к явлениям правовой жизни общества (в узком смысле — к вопросам правового регулирования); в-пятых, правовая политика устремлена в будущее и служит источником обновления и развития правовой систе-

мы, в-шестых, правовая политика проявляет себя как стратегия и тактика деятельности государства в правовой сфере¹⁶. Представляется, что обозначенные черты правовой политики носят родовой характер, в силу чего не могут раскрыть сущности анализируемого явления.

Сущность — это внутреннее содержание предмета, выражающееся в единстве всех многообразных и противоречивых форм его бытия. Явление — то или иное обнаружение (выражение) предмета, внешней формы его существования¹⁷. Сущность предмета находит свое отражение в признаках (чертах, свойствах) явления. Любой признак (свойство, черта) носит родовой характер до того момента, пока не раскрывает своего содержания применительно к конкретному явлению. Черты правовой политики в этом смысле не исключение. Наименования черт правовой политики выступают родовыми, прежде всего, по отношению к такому явлению, как политика. Данные черты становятся уникальными (единичными) по отношению к правовой политике благодаря раскрытию их внутреннего содержания.

Сущностные черты правовой политики заключаются в следующем:

1. *Интегрированный характер.* Правовая политика — явление сложноорганизованное, многомерное, которое может быть рассмотрено в различных плоскостях научного знания. Правовая политика — неоднородный по своей природе феномен, образованный на пересечении политической и правовой действительности. Она представляет собой ту сферу общественных отношений, в которой происходит диалектическое взаимопроникновение составляющих ее компонентов — политики и права. В зависимости от направленности научной мысли, целей, задач и характера проводимых в данной области исследований могут изучаться различные грани правовой политики, которые не будут взаимоисключать друг друга, поскольку существуют параллельно и выступают различными аспектами одного феномена.

2. *Системность.* Данная черта правовой политики включает в себя три направления и заключается в следующем. Во-первых, правовая политика — это система, организационное единство структурных элементов, которые взаимодействуют как единое целое с правовыми, политическими и социальными системами, а также, находясь в определенной последовательности относительно друг друга, образуют внутреннюю структуру и взаимодействуют между собой, порождая внутриорганизационные связи и отношения. К примеру, цели и задачи правовой политики взаимодействуют с формами ее реализации, которые, в свою очередь, оказывают значительное влияние друг на друга, в особенности правотворческая и правоприменительная. Приоритеты правовой политики влияют на ее виды и направления, что влечет изменение интенсивности развития отдельных видов, а также формирование новых направлений правовой политики. Во-вторых, деятельность, осуществляемая в рамках правовой политики, носит системный, перманентный характер, заключается в совершении субъектами правовой политики последовательных юридически значимых действий, каждое из которых выступает составляющим элементом единой программы мероприятий, объединенных одной целью. Необходимо также отметить, что действия уполномоченных субъектов хронологически близко расположены относительно друг друга, осуществляются непрерывно, могут периодически повторяться, т. е. носят постоянный характер. В-третьих, нормы права, которые моделируются, принимаются, изменяются и признаются утратившими силу в процессе осуществления правовой политики, являются составными «корректирующими» элементами единой правовой реальности. Вновь принятые или измененные правовые нормы вливаются в единую систему права, в соответствующие правовые институты, подотрасли и отрасли права. Другая составляющая системной черты выражается в том, что нормотворчество направлено на систематизацию российского законодательства, ликвидацию пробелов в праве, налаживание координационных связей между правовыми актами, соблюдение иерархии актов и, в конечном итоге, на преобразование существующих правовых актов в единое целое — однородную непротиворечивую систему.

3. *Субъектность.* Правовая политика осуществляется специально уполномоченными субъектами. По сути данные категории субъектов — это участники политических и правовых отношений. Однако при осуществлении правовой политики они приобретают новый политико-правовой статус и рассматриваются в данном качестве как субъекты с иным характером и объемом прав и обязанностей. Сложная структура правовой политики, многообразие форм ее реализации обуславливают множественность категорий субъектов. Таковыми являются, пре-

жде всего, органы государственной власти федерального и регионального уровней, органы местного самоуправления, отдельные институты гражданского общества (общественные организации, предприниматели), а также граждане. Природа правовой политики допускает возможность изменения количественного состава субъектов, а также объема их прав и обязанностей. В конкретном виде или направлении правовой политики статус и роль одного и того же субъекта может изменяться. Например, активная правовая позиция личности будет наблюдаться при реализации правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности; при осуществлении правовой политики в сфере предпринимательской деятельности первостепенное значение среди субъектов приобретают предприниматели и объединения предпринимателей; правовая политика в сфере антикоррупционной деятельности во главу угла ставит контролирующие и карательные органы государственной власти; договорно-правовая политика не может быть реализована без активного участия частноправовых субъектов — юридических лиц различной организационно-правовой формы¹⁸.

4. *Зависимость от факторов внешней и внутренней среды.* Правовая политика — самостоятельный, обособленный феномен. Однако нельзя исключать, что на процессы формирования и реализации правовой политики значительное влияние оказывают факторы внутреннего и внешнего характера. Так, эффективность правовой политики во многом зависит от уровня профессионального правосознания и правовой культуры законодателя и правоприменителя, от организационной структуры и оптимальной штатной численности органов государственной власти — субъектов правовой политики, от своевременности проводимых ими действий и, соответственно, реальной возможности населения и институтов гражданского общества соблюдать, исполнять, использовать вновь принятые правовые нормы. К внешним факторам, влияющим на формирование и реализацию правовой политики, относится, прежде всего, международная координация в правовой сфере, влекущая за собой ратификацию Российским государством отдельных актов и имплементацию закрепленных в них правовых норм в национальное законодательство. Важное значение имеет экономический фактор, который складывается из ряда обстоятельств: степени развития общественных отношений в данной сфере, уровня благосостояния населения, возможности осуществления финансирования проводимых реформ. Необходимо констатировать, что в настоящее время в период существования мирового экономического кризиса степень влияния на правовую политику финансового фактора значительно усилилась. Еще одним мощным фактором влияния на правовую политику выступает культурно-исторический, который необходимо учитывать при формировании правовых норм и выборе юридических средств их реализации. Правовая политика формируется с учетом менталитета общества, культурных обычаев и традиций, «чувствует» необходимость придания некоторым из них правового статуса.

5. *Публичный характер.* Правовая политика носит открытый характер, является средством реализации существующей в государстве идеологии. В последнее время основные направления правовой политики обозначаются в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ¹⁹. Данное обстоятельство — одно из наиболее ярких проявлений публичности. Что касается официального характера правовой политики, то, как представляется, нельзя выделить данную черту «в чистом виде», поскольку субъекты правовой политики не исчерпываются органами государственной власти и местного самоуправления. Помимо них, правовая политика может осуществляться различными институтами гражданского общества.

6. *Динамичность.* Правовая политика должна быть мобильной, оперативно реагировать на изменение обстановки, в которой она проводится, быть способной определить ситуацию, в которой необходимо менять первоначально заданный курс, а также целесообразно применять разовые корректирующие действия. «Подвижный» характер правовой политики обеспечивает динамику права, способствует обновлению правовых норм в связи с изменяющимися общественными отношениями.

7. *Стабильность.* Вышеуказанная черта не может исключать стабильного характера правовой политики, которая должна развиваться под эгидой общеправовых ценностей и быть постоянной и последовательной. Стабильность означает, что формируемые уполномоченными субъектами направления и пути развития правовой политики носят долгосрочный характер, они могут быть скорректированы при смене внешних и внутренних факторов среды

и только в том случае, когда достичь изначально поставленной цели не представляется возможным без изменения отдельных компонентов правовой политики. При этом «ядро» правовой политики остается неизменным. Именно в данных обстоятельствах правовая политика может быть общественно полезной и результативной. Диалектическое взаимодействие динамичности и стабильности обеспечивает существование следующей черты правовой политики.

8. *Целевой характер и результативность.* Правовая политика носит направленный характер, преследует достижение поставленных целей и получение социально значимых результатов правового характера. Необходимо подчеркнуть, что результат должен носить исключительно правовой, а не политический характер. Если во главу угла поставлена политически окрашенная цель и, соответственно, смоделирован аналогичный результат, то в данной ситуации нельзя вести речь о правовой политике, поскольку применяемые уполномоченными субъектами правовые средства превращаются в политический инструмент, а право перестает быть ориентированным на все слои общества и начинает отражать интересы отдельных социальных групп, сосредоточивших в своих руках политическое лидерство.

9. *Плановость.* Данная черта правовой политики тесно связана с предыдущей и заключается в том, что реализация поставленных целей может быть осуществлена различными направлениями, методами и средствами, иметь различную степень интенсивности и сроки осуществления. Для определения и уточнения данных обстоятельств применяется планирование, которое может материализоваться как в правовых, так и в организационных формах. В первом случае речь идет об указах и распоряжениях Президента РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, а также концепциях и программах краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного развития²⁰. Примерами организационных форм деятельности являются конференции, семинары, совещания, проводимые по вопросам правовой политики, осуществление мониторинга законодательства и т. п. Планирование призвано выделить отдельные этапы деятельности, обозначить задачи каждого этапа, определить промежуточные результаты, организовать поэтапное подведение итогов, а также скорректировать заданный курс в случае невозможности достижения главной цели первоначально определенными методами.

10. *Научная обоснованность.* Правовая политика как стратегически сложный вид человеческой деятельности, имеющей многоступенчатый процесс реализации, должна опираться на соответствующий научный базис. Процессы формирования правовой политики в конкретной сфере, пути и способы ее реализации должны перед стадией практического воплощения пройти научную апробацию. На данном этапе определяется целесообразность осуществления правовой политики в конкретной сфере, выбор правового инструментария, а также поиск рациональных путей реализации отдельных ее направлений.

11. *Наличие обособленной сферы формирования и осуществления правовой политики.* Правовое пространство является неделимой областью, в которой правовая политика создается, в последующем реализуется и которое (пространство) изменяется в процессе осуществления правовой политики. Трехмерная интерпретация правового пространства отражает и подчеркивает правовую составляющую анализируемого вида политики.

12. *Силовой характер.* Правовая политика обеспечивается различными методами государственного принуждения. Деятельность, осуществляемая в рамках правовой политики, имеет силовое начало. Реализация отдельных направлений правовой политики происходит под патронатом специально уполномоченных органов. Проявление данной черты находит свое отражение в формах правовой политики — правоприменительной, контрольно-надзорной и правозащитной, первая из которых сосредоточивает в себе охранительные полномочия и обладает более широкой сферой осуществления, последние же носят специализированный защитный характер и призваны оперативно реагировать на возникающие нарушения, которые совершаются как субъектами формирования и реализации правовой политики, так и иными участниками правоотношений.

13. *Наличие правового инструментария.* Правовая политика обладает собственным спектром правовых методов и средств, которые используются в процессе реализации различных форм правовой политики. Представляется, что методы и средства правовой политики образуют не простую численную совокупность, а объединены системным признаком, что позволяет говорить о механизме реализации правовой политики. В зависимости от конкретного

вида (направления) правовой политики содержание элементов механизма ее реализации будет изменяться.

14. *Преемственность*. Правовая политика при материализации в различных формах ее проявления учитывает существующие правовые ценности. Преемственный фактор должен находить отражение и при формировании норм права, и в процессе их реализации, и при выборе правовых методов и средств воздействия на правовую реальность. Преемственность в правовой сфере может носить как внутренний, так и внешний характер. В первом случае правовая политика осуществляется с учетом достижений отечественной юриспруденции, во втором — происходит рецепция зарубежных правовых ценностей.

Сформулированные 14 сущностных черт правовой политики видятся нам как единая система, состоящая из отдельных звеньев. Отсутствие хотя бы одного элемента приведет к разрушению всей системы, поскольку они взаимосвязаны и одна черта не может существовать без другой.

Сложная политико-правовая природа анализируемого явления отражается на его чертах, которые обладают различным статусом. Правовая политика имеет две информационно-генетических составляющих — политику и право. Каждому из этих явлений присущ свой ряд признаков, которые отличаются от черт правовой политики по следующим причинам. Признаки, присущие праву и политике, при возникновении нового феномена «правовая политика» трансформируются, получают новый характер и смысловое содержание. В то же время правовая политика как сложноорганизованный феномен, образованный на стыке правового и политического, приобретает новые сущностные черты, не свойственные ни политике, ни праву, образованные на пересечении двух плоскостей. Иными словами, феномен «правовая политика» соединяет в себе два элемента из разных универсумов, которые, взаимодействуя между собой, конструируют свойства, отсутствующие у политики и права в отдельности.

На основании изложенного сущностные черты правовой политики можно классифицировать следующим образом.

1. *Черты правовой политики, образованные при пересечении политико-правовой действительности*. К данной группе относятся такие черты, как интегрированный характер, системность, субъектность, зависимость от факторов внутренней и внешней среды.

2. *Черты правовой политики, образованные под влиянием политической действительности* — публичный характер, динамичность, стабильность, целевой характер и результативность, плановость, научная обоснованность.

3. *Черты правовой политики, образованные под влиянием правовой действительности* — силовой характер, наличие обособленной сферы формирования и осуществления, наличие правового инструментария, преемственность.

Сущностные черты правовой политики раскрывают правовую природу данного феномена, подчеркивая ее сложный, «двойственный» характер. Сущность правовой политики проявляется в группе черт, которыми исследуемый феномен обладает в силу сложной правовой природы — интегрированный характер, системность, субъектность, зависимость от факторов внутренней и внешней среды. Ключевой из данной группы черт является интегрированный характер правовой политики.

Данное обстоятельство позволяет констатировать, что сущность правовой политики как сложноорганизованного в пространственном значении феномена не может быть раскрыта через понимание правовой политики в единственной интерпретации. С учетом данного вывода считаем обоснованной позицию, согласно которой феномен «правовая политика» может быть рассмотрен, как минимум, в следующих пяти аспектах: как явление политико-правовой действительности; как юридическая категория; как деятельность субъектов права; как комплекс мероприятий; как научная теория.

Дефиниция исследуемого феномена как явления может быть сформулирована следующим образом: правовая политика — это явление политико-правовой действительности, имеющее двойственную природу образования, в котором политическая составляющая формирует целевой характер и направленность осуществляемых действий, а правовая составляющая определяет сферу, методы и средства осуществления данных действий.

Правовая политика как юридическая категория — это понятие юриспруденции, отражающее системные связи между деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, формируемым правом и процессами его реализации.

Определение правовой политики через термин «деятельность» видится в следующем. Правовая политика — это системная, целенаправленная, правомерная, научно обоснованная деятельность, которой присущ публичный, динамичный, стабильный и плановый характер, осуществляемая в правовой сфере при помощи правовых методов и средств органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, гражданами и направленная на сохранение и достижение правовых ценностей.

Правовая политика как комплекс мероприятий представляет собой совокупность действий, объединенных единой социально значимой целью и влекущих юридические последствия, направленные на преобразование правовой действительности в конкретной сфере общественной жизни.

Правовая политика как научная теория — это форма организации научного знания, представляющая собой систему научных принципов, идей, категорий, постулатов, направленная на выработку обоснования необходимости осуществления правовой политики в конкретных сферах, на создание программ-мероприятий, на разработку стратегии и тактики осуществления уполномоченными субъектами конкретных видов деятельности, на обобщение практического опыта и, в конечном итоге, предлагающая рациональные пути развития и совершенствования различных элементов системы права.

Таким образом, в рамках настоящей статьи авторами был исследован основополагающий вопрос теории правовой политики — определение сущности и правовой природы сложно-организованного феномена «правовая политика». Проведенный анализ существующих в теории права интерпретаций термина «правовая политика» позволил выявить сложную правовую природу исследуемого явления. Сущность правовой политики раскрывалась последовательно, через изучение черт и их содержания, которые представляют собой единую систему и могут быть классифицированы на три самостоятельные группы: черты правовой политики, образованные при пересечении политико-правовой действительности; черты правовой политики, образованные под влиянием политической действительности; черты правовой политики, образованные под влиянием правовой действительности. Анализ сущностных черт правовой политики позволил рассмотреть и интерпретировать данный феномен в различных аспектах: как явление политико-правовой действительности; как юридическую категорию; как деятельность субъектов права; как комплекс мероприятий; как научную теорию.

¹ Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 8.

² См.: Рыбаков О.Ю. Личность. Права и свободы. Правовая политика. М., 2004. С. 20.

³ См.: Малько А.В. Правовые акты как основное средство реализации правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 149.

⁴ См.: Шундигов К.В. Цели, средства и результаты правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 113.

⁵ См.: Титенко Ю.А. К вопросу о сущности правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 4. С. 53.

⁶ См.: Морозова И.С. Основы теории правовых льгот. Саратов, 2007. С. 211–212.

⁷ См.: Иванова К.Л. Льготно-правовая политика в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 7.

⁸ См.: Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 7.

⁹ См.: Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 77.

¹⁰ См.: Муромцев Г.И. Правовая политика: вопросы методологии // Правоведение. 2005. № 6. С. 17–22.

¹¹ См.: Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 33.

¹² См.: Исаков Н.В. Правовая политика современной России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 7; Он же. Российская государственность как объект правовой политики: историко-правовой анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 4. С. 161–162.

¹³ См.: Малько А.В., Шундигов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 213–215.

¹⁴ См.: Шундигов К.В. Указ. соч. С. 113–114.

¹⁵ См.: Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 8.

¹⁶ См.: Рудковский В.А. Указ. соч. С. 32–33.

¹⁷ Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 665–666.

¹⁸ Подробнее об этом см.: Сидорова Н.А. Договорно-правовая политика: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

¹⁹ Подробнее об этом см., например: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 30.09.2009).

²⁰ См., например: Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42, ст. 5009; Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации” (2009–2013 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1277; Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100 «О федеральной целевой программе “Повышение безопасности дорожного движения” в 2006–2012 годах» (с изм. и доп. от 18 августа 2007 г., 2 июня, 15 июля 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 9, ст. 1020; Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России” на 2007–2011 годы» (с изм. и доп. от 10 апреля 2007 г., 14 февраля 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 41, ст. 4248; Постановление Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568 «О федеральной целевой программе “Научные и научно-педагогические кадры инновационной России” на 2009–2013 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2888. № 31, ст. 3739; Распоряжение Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 233-р «Об утверждении программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 11, ч. 2, ст. 1039.

Ю.Ю. Ветютнев

МЕНОВОЙ ПОДХОД К ПРАВОВЫМ ЦЕННОСТЯМ

Право как социальный феномен строится вокруг обменных отношений. Производство и потребление социальных благ в орбиту правового воздействия практически не попадают, но право уделяет огромное внимание тому, что происходит с этим продуктом с момента его возникновения до потребления. Даже в тех случаях, когда производительный труд и потребительская активность становятся предметом нормативного юридического регулирования, то право, по большому счету, выделяет в них именно обменные аспекты: например, трудовое законодательство имеет дело с обменом труда на вознаграждение; защита прав потребителей также имеет отношение к обмену — замене товара на другой товар, возмещению вреда и т. п.

Вся сфера юридической ответственности — это тоже обменная сфера; даже когда речь идет не только о негативной, но и о «позитивной» ответственности, обменный характер этих отношений сохраняется, поскольку в случае негативной ответственности происходит обмен асоциального поступка на наказание, а в случае «позитивной» ответственности — обмен социально ценного поступка на поощрение.

В ранних источниках права этот факт еще более нагляден и очевиден, нежели в последующих. Если в современной правовой жизни часть обменных процессов определенным образом замаскирована, закамуфлирована, осложнена сопутствующими отношениями, то практически все древние источники права повествуют только об обменных процессах. Памятники римского права, Законник Хаммурапи, Русская правда почти ничего не говорят ни о компетенции должностных лиц, ни о принципах социального устройства, а описывают две группы реалий: отношения торговли и отношения, связанные с преступлением и наказанием. В сущности, это одно и то же, поскольку и в случае с торговлей, и в случае с наказанием имеет место единый по своей природе процесс, при котором происходит обмен некоторого социального блага или вреда на специально выбранный эквивалент.

Тесная связь права с обменными процессами зафиксирована достаточно давно, хотя в теоретическом осмыслении феномена права и не находится на первом плане. Однако существуют и обменные (меновые) концепции права. Происхождение права из товарно-денежных и заемных отношений подчеркивал, в частности, Ф. Ницше¹. В рамках марксистской теории попытку развертывания меновой интерпретации права предпринял известный советский

© Ю.Ю. Ветютнев, 2009

Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ современного права (Волгоградская академия государственной службы).

ученый-юрист Е.Б. Пашуканис², чья концепция, впрочем, была подвергнута уничтожающей критике как современниками, так и позднейшими исследователями³.

Тем не менее, представляется, что определенный эвристический потенциал у менового подхода к праву, безусловно, существует. Попробуем проиллюстрировать это на примере проблемы, связанной с правовыми ценностями. Дело в том, что при анализе механизма правовой жизни, при любой попытке понять, как устроен и функционирует этот механизм, неизбежно возникает вопрос о движущих силах и мотивациях, которые лежат в его основе. В качестве универсального «двигателя» любой активности людей может рассматриваться такое явление, как ценность. Существуют различные подходы к пониманию ценности в социальном смысле, которые можно суммировать примерно следующим образом: ценностью, как явствует из употребления данного понятия, считается все то, что становится предметом устремлений (интенции). Все или почти все поступки человека как сознательного существа направлены на достижение какого-либо результата и в этом смысле они интенциональны, т. е. обладают устремленностью. То качество, в силу которого нечто становится объектом устремления, можно называть ценностью.

Очевиден и другой аспект этого понятия: ценность близко соотносится со стоимостью. Можно предположить, что ценность и стоимость представляют собой одно и то же явление, только по-разному именуемое, или же два его аспекта. Эти предположения до некоторой степени подтверждаются этнографическими исследованиями. Много подобного рода примеров обнаруживается, скажем, в классических работах М. Мосса, где ярко описываются, в частности, представления народа маори о духе вещи, т. н. «хау». Этот дух сопутствует вещи, переходит вместе с ней от владельца к владельцу, более того, обладает по отношению к ним определенной принуждающей силой, обязывая отплатить за вещь. Экономика маори не знает товарно-денежных отношений, однако представление о некоем качестве, сопутствующем вещи и обладающем собственной предметностью, уже существует. При этом «хау», например, может иметь даже собственное имя⁴. Таким образом, мы видим, что это качество («прото-ценность», или «прото-стоимость») уже осознается как более или менее самостоятельное явление.

В дальнейшем, как представляется, происходит процесс своеобразной фетишизации, или «реификации» этого качества, когда оно на определенном этапе начинает восприниматься как нечто автономное, не зависящее от своего носителя, хотя в действительности ценность в отрыве от объекта и субъекта не существует, не фиксируется как нечто отдельное, а выявляется только при анализе отношений (субъект-субъектных или субъект-объектных). Тем не менее, в ряде случаев ценность рассматривается как некий фактор самостоятельного значения, влияющий на поведение людей.

Так, свобода, справедливость и равенство были лозунгами многих революций. Таким образом, в них есть нечто притягательное, делающее их важными и существенными для людей — вплоть до того, что люди готовы во имя этих ценностей разрушить стабильное общественное устройство. Однако революция может рассматриваться не как крах или гибель права, а скорее как определенный механизм его самообновления, поскольку в ходе революции, как правило, имеет место лишь кратковременный отказ от правовых институтов — они достаточно быстро регенерируются, восстанавливаются. Поэтому идеи свободы и справедливости не только разрушительны для правовой системы, но и созидательны, и в этом смысле действительно выступают в качестве правовых ценностей.

Попытаемся реконструировать содержание этих ценностей, исходя из гипотезы об обменном характере правовой реальности. Как представляется, для описания идеи свободы необходимо, прежде всего, обратиться к тем обстоятельствам, когда актуализируется само это понятие. Ведь оно, вообще говоря, применимо далеко не к любой культурной ситуации, а представляет собой функциональный оператор для решения вполне конкретных, даже локальных социальных проблем; в этом смысле все метафизические ценности (свобода, справедливость, равенство, братство, благо...) — это не мистические неуловимые явления, а функциональные операторы, которые рождаются в рамках определенной культуры и преследуют конкретные цели.

Если попытаться воссоздать социальную обстановку, в которой понятие свободы становится необходимым и востребованным, то, прежде всего, бросается в глаза, что это понятие возникает в ситуациях конфликтности — актуальной или потенциальной. Вопрос о свободе

встает тогда, когда существует некоторое противоречие, в первую очередь, между потребностями и возможностями. Если все потребности человека удовлетворены, вопрос о свободе для него не важен; если он не сталкивается с каким-то препятствием, то не распознает проблемы свободы. Можно предположить, что любые ценности актуализируются в условиях их отсутствия либо дефицита, когда вдруг оказывается, что чего-то важного не хватает.

Неудовлетворенность, осознание неполной реализации своих интересов и наличия помех на своем пути ощущается как состояние несвободы. Соответственно, свобода мыслится как противоположность этому, т. е. как отсутствие ограничений.

Очень часто свобода так или иначе связывается с собственностью. «Деньги, по словам Ф.М. Достоевского, это отчеканенная свобода»⁵. Трудно согласиться с тем, что в грубом, прямолинейном смысле количество денег увеличивает количество свободы; чисто эмпирически эта гипотеза не подтверждается, известно, что собственность обременяет и обязывает, и зачастую большой объем имущества не увеличивает свободы, а наоборот, существенно ее сокращает. Интересна другая сторона медали: свобода действительно очень схожа с деньгами во многих отношениях. По наблюдениям Гегеля, она растрчивается в процессе своей реализации; используя свободу, мы полностью или частично ее лишаемся⁶. Осуществив свою свободу находиться в определенное время в некотором месте, человек тем самым ее существенно ограничивает, т. к. отказывается от огромного разнообразия других возможностей, которыми он до этого располагал. Свобода актуализируется в момент принятия решения как поле выбора; но когда выбор совершается, свобода перестает существовать — по крайней мере, в отношении того действия, которое уже совершено, т. к. отменить его нельзя.

Как не может быть бесконечной суммы денег, так невозможен и неограниченный объем свободы, если понимать ее в более или менее приземленном и конкретном смысле. Свобода, не имеющая границ, превращается во что-то иное, поскольку она всегда существует «от» чего-то и «для» чего-то. Если устранить ограничения по объему, содержанию и цели, то свобода перестает быть инструментальной ценностью, утрачивает свое меновое значение. Не утрачивая своего конструктивного значения, при отсутствии или недостаточности сдерживающих факторов свобода одновременно становится опасной и разрушительной силой.

Но тогда возникает вопрос об источниках ограничения: кто определяет границу свободы? Здесь можно предложить условную структурную модель свободы как своеобразного трехстороннего обмена, в котором участвуют: первая сторона — сам субъект, обладающий свободой; вторая сторона — лица, чьи интересы затрагиваются в процессе реализации его свободы; третья, скрытая сторона — тот, кто определяет границы свободы, т. е. решает, что позволено свободному человеку. Естественно, что субъект, принимающий решения в отношении других лиц, может идентифицироваться как носитель власти. Третья, скрытая сторона свободы — это власть и только она может установить предел свободы.

Таким образом, свобода в обменных категориях может рассматриваться как беспрепятственное циркулирование обменных отношений, урегулированное властью; свобода без властной регуляции непредставима, невозможна как социальный факт.

Если переходить ко второй фундаментальной правовой ценности — справедливости, то здесь мы также сталкиваемся с определенными сложностями, поскольку суть справедливости всегда остается неуловимой, и все многочисленные попытки как-то очертить это явление могут быть лишь относительно успешными. Среди современных подходов наибольшим авторитетом пользуется концепция справедливости Дж. Ролза, которая также основана, по признанию самого автора, на договорной теории: справедливость — это такое состояние общественных дел, которое бы ввели люди, предварительно не зная, какую статусную ячейку займет каждый из них⁷.

Далеко не все случаи социального взаимодействия могут быть оценены с точки зрения справедливости. Классические примеры — «справедливая оценка», «справедливый приговор», «справедливый закон», «справедливая оплата труда»; но никто не говорит о «справедливом чтении газет», «справедливом чаепитии», «справедливом вождении машины» и т. п. Налицо два класса социальных явлений: для оценки одних понятие справедливости применяется, в других оно не имеет смысла.

Если попытаться выяснить, что же общего между ситуациями, где понятие «справедливость» все-таки актуально (экзамен, судебный процесс, законотворчество, оплата труда и т. д.), то

обнаружится, что все это — ситуации власти и подчинения. Люди, находящиеся в горизонтальных отношениях между собой, не могут быть друг к другу справедливыми или несправедливыми (по крайней мере, в юридическом отношении). Справедливость существует там, где есть зависимость, будь то в распределении социальных благ либо в определении судьбы другого лица, в чем бы это ни выразилось.

Таким образом, первым признаком отношений справедливости можно считаться их вертикальный характер, но к поведению подчиненных нельзя применить критерий справедливости, а к поведению властвующих — можно; подсудимый не может быть справедливым или несправедливым в отношении судьи, а судья — может. Справедливость — это добродетель сильных, власть имущих, и в этом смысле не так далек от истины был древнегреческий софист Фрасимах, когда говорил, что справедливость — то, что выгодно сильнейшему⁸. Другое дело, что справедливость может оцениваться с позиции нижестоящей стороны, подчиненного субъекта; но присвоить себе справедливость он не может, а может лишь ожидать ее от того, кто находится над ним, от носителя власти.

Таким образом, справедливость приобретает вид тройственного обмена, где даже участники практически идентичны тем, которые были выявлены в отношении свободы: лицо, совершившее тот или иной поступок; те лица, чьи интересы были затронуты; властный субъект, реагирующий на совершившийся поступок, давая ему оценку.

Однако здесь, как и в случае со свободой, мы сталкиваемся с отсутствием общепринятого стандарта, потому что «соразмерность», «адекватность», «эквивалентность» — понятия ситуативные, допускающие различные оценки в зависимости от той социальной позиции, которая служит «точкой обзора». Таким образом, вновь необходим источник, рождающий критерии для оценки, и этим источником вновь оказывается власть. В этом смысле справедливость действий власти определяется по тем же критериям, которые сама власть и установила; создается видимость объективной оценки благодаря конструированию некоторой инстанции, в действительности совпадающей с той инстанцией, чьи действия оцениваются.

Но трудно смириться с этим положением дел, поскольку в этом случае «справедливость» не может служить для критики самой власти. В истории юридической мысли эта проблема решается путем введения категории «естественное право». Для обоснования тех или иных социальных порядков или, наоборот, для их свержения используется идея о том, что существуют некоторые объективные стандарты справедливости, которые не зависят от воли конкретных представителей власти, складываются сами по себе, и их необходимо только обнаружить. Механизм выявления этих стандартов, естественно, никак не разъясняется, они предполагаются сами собой разумеющимися. Поэтому, когда говорится, что действия того или иного правителя являются несправедливыми, то никакое дальнейшее обоснование, как правило, уже не запрашивается, как если бы они были несправедливыми сами по себе, безотносительно каких-либо эталонов и требований.

Однако эталон все-таки необходим и он не может возникнуть сам по себе — его кто-то устанавливает. Соответственно, лицо, присваивающее себе привилегию определять стандарт свободы и справедливости, — это и есть то лицо, которое в данном обществе обладает верховной властью.

В один ряд со свободой и справедливостью обычно ставится третья ценность — равенство, несколько иная по своей функциональной природе. Предельно ясно и никем не оспаривается, что полное равенство неосуществимо по определению, в т. ч. и с правовой точки зрения. Правовая система, в которой все субъекты наделены одинаковыми правами и обязанностями, — это абсурд, потому что в таком случае обменные отношения не состоятся. Обмен ведь и возможен только потому, что один из его участников располагает таким благом, которое отсутствует у другого; например, торговля как квинтэссенция обмена возможна только потому, что продавец и покупатель не равны, а имеют разные права и обязанности, соответствующие их функциям в системе обмена. Если покупатель, придя в магазин, обнаружит там за прилавком другого покупателя, то никакого обмена не состоится: лицу, которое вступает в правовые отношения, нужен контрагент, а не двойник⁹. Чтобы обмен произошел, необходимо усвоить различные социальные роли, т. е., по сути, отказаться от равенства.

Как представляется, идея равенства наиболее востребована в ситуациях, когда необходим демонтаж той или иной социальной системы. Поскольку любой социальный порядок стро-

ится на иерархии, а идея равенства ее отрицает, то она становится своеобразным «раствором», смывающим всю предыдущую разметку социальных связей, чтобы потом можно было нанести ее заново.

Думается, что основная социокультурная функция идеи равенства состоит именно в том, чтобы приостановить существующую систему обменных отношений и затем на ее месте создать новую, которая в основных своих параметрах будет аналогична старой. В этом смысле ни одна революция, невзирая на идеалы свободы и справедливости, никогда не затрагивает сути обменных отношений — она может только менять роли субъектов, наименования институтов; например, рабство может называться «феодализмом» или свободным рынком труда; закон может называться «конституцией», «кодексом», «декретом», но их существо от этого не меняется — именно потому, что идеи свободы и справедливости обладают свойством не только перестраивать обменные отношения, но и восстанавливать их.

¹ См.: Ницше Ф. К генеалогии морали // Сочинения. М., 1990. Т. 2.

² См.: Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм // Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980. С. 32–180.

³ См., например: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1999.

⁴ См.: Мосс М. Очерк о даре // Общества. Обмен. Личность: труды по социальной антропологии. М., 1996. С. 99.

⁵ Достоевский Ф.М. Записки из мертвого дома // Собр. соч.: в 15 т. Л., 1988. Т. 3.

⁶ См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 73.

⁷ См.: Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск, 1995. С. 25–30.

⁸ См.: Платон. Государство // Собр. соч.: в 3 т. М., 1971. Т. 3. Ч. 1. С. 338.

⁹ См.: Пермьяков Ю.Е. Правовые суждения. Самара, 2005. С. 63.

П.А. Гук

СУДЕБНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В современных условиях развитие государства невозможно без интеграционных процессов, происходящих в мире. Глобализации подвержены не только экономические, национальные, экологические, политические отношения, но и правовая система государства, в т. ч. правоительство и правоприменение.

Под влиянием этих процессов в российской правовой системе действуют прецеденты Европейского Суда по правам человека, правовые позиции Конституционного Суда РФ, которые стали неотъемлемой частью правовой системы, ее структурным элементом, регулирующим спорные отношения. Возросла роль судебной практики высших судебных инстанций (Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ). Принимаемые ими решения по конкретным делам, а также рекомендации, выработанные на основе обобщенных дел, имеют обязательную силу для судей.

Общепризнано, что основным источником права в российской правовой системе считается нормативный акт. Следует согласиться с мнением Е.Г. Лукьяновой, согласно которому в силу своих исключительных свойств нормативно-правовой акт продолжает оставаться доминирующим источником права в государствах романо-германской правовой системы. Вместе с тем важную роль стала играть судебная практика, в т. ч. и международно-правовая. Формально судебная практика в России не является обязательной при последующем рассмотрении аналогичных дел, однако суды низшей инстанции в большей степени, чем раньше, стали руководствоваться судебной практикой высших судов¹.

В теории права правоприменение тесно связано с нормативно-правовым актом, поскольку «на стадии правоприменительного процесса дается правовая квалификация (юридическая оценка) установленным фактическим обстоятельствам дела, т.е. решается вопрос, какая норма права распространяется на данный случай, подпадает ли этот факт под ее действие»². Правоприменительный процесс состоит из нескольких стадий: установление фактических обсто-

© П.А. Гук, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (Пензенский государственный университет), председатель Пензенского районного суда Пензенской области.

тельность дела; выбор и анализ юридической нормы; вынесение и документальное оформление правоприменительного решения³.

Вопрос о применении основного (нормативно-правового акта) и дополнительного (правовых позиций, судебной практики) источников права не всегда находит однозначное понимание, тогда как в судебной деятельности в некоторых случаях при разрешении правового спора или установлении юридического факта с применением только одного нормативного акта без взаимосвязи с правовыми позициями, судебной практикой может возникнуть ошибочное установление фактических обстоятельств дела, их юридической оценки и, как следствие — принятие неправосудного решения. Поэтому остро встает проблема применения как нормативного акта, так и судебной практики высших судебных органов.

Традиционный подход правоприменения может на стадии выбора и анализа юридической нормы дать сбой. Правоприменитель при выборе нормы права, если не учитывает правовые позиции, судебную практику, которые раскрывают, дополняют содержание правовой нормы, а в некоторых случаях и восполняют ее в правоприменительной деятельности, может допустить ошибку. В таких случаях без определенных навыков познания и анализа постановлений Конституционного Суда РФ, признавших не соответствующими Конституции РФ оспариваемые нормы права, судебной практики Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, невозможно вынести законное судебное решение или иной правоприменительный акт.

Во избежание негативных последствий в принятии судебного решения, в процессе судебного правоприменения при установлении юридической основы дела и выборе нормы права необходимо учитывать правовые позиции Конституционного Суда РФ, судебную практику высших судебных инстанций, помогающих определить правоприменителю, действует ли выбранная норма права самостоятельно или ее следует применять во взаимосвязи с правовыми позициями и судебной практикой. Для этого, по нашему мнению, необходимо уже после установления фактических обстоятельств дела решать вопрос о выборе и анализе не только нормы права, но и определенных правовых позиций Конституционного Суда РФ и судебной практики Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, которые дополняют выбранную норму права (материальную или процессуальную) нормативно-правовым содержанием, регулируя тем самым спорные правоотношения. Данная процедура позволит правоприменителю правильно сформулировать и документально изложить судебное решение.

Приведем примеры из судебной практики, без учета которых невозможно вынести законное судебное решение по делу.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2007 г. признаны не соответствующими Конституции РФ отдельные статьи гл. 51 УПК РФ, касающиеся вопроса о применении к лицам, признанным невменяемыми и совершившим общественно опасные деяния, принудительных мер медицинского характера. Суд сформулировал правовую позицию, в которой содержатся правила рассмотрения таких дел судебными органами, а именно: лицо, в отношении которого проводится предварительное следствие, может лично знакомиться с материалами уголовного дела, участвовать в судебном заседании при его рассмотрении, заявлять ходатайства, инициировать рассмотрение вопроса об изменении и прекращении применения указанных мер и обжаловать принятые по делу процессуальные решения⁴. Рассмотрение судьей такого дела, без учета данной правовой позиции, ставит под сомнение принятое судебное решение, поскольку нарушаются права лица, в отношении которого ведется производство о принудительных мерах медицинского характера.

Другой пример — постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2005 г. по делу о проверке конституционности ряда положений УПК РФ, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключение под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд⁵. Судом выработаны правовые позиции, регулирующие порядок заключения под стражу в качестве меры пресечения в отношении обвиняемого, дело которого поступило в суд для рассмотрения. Данные правовые позиции Суда непосредственно применяются судьей на предварительном слушании дела в уголовном судопроизводстве.

В гражданских правоотношениях Конституционным Судом РФ выработан ряд правовых позиций, которые прочно вплетаются в систему судебного правоприменения и в обязательном порядке учитываются судьями.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2009 г. признаны не соответствующими Конституции РФ отдельные положения ст. 37, 52, 135, 284, 379.1 ГПК РФ и ч. 4 ст. 28 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Суд выработал правовые позиции следующего содержания: не допускается суду принимать решение о признании гражданина недееспособным на основе одного лишь заключения судебно-психиатрической экспертизы, без предоставления гражданину, если его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни либо здоровья или для жизни либо здоровья окружающих, возможности изложить суду свою позицию лично либо через выбранных им самим представителей; возможности обжаловать принятое судом решение в кассационном и надзорном порядке и излагать свою позицию в этих инстанциях лично или через представителей; не допускается помещать недееспособное лицо в психиатрический стационар без судебного решения⁶. Рассмотрение судом заявления о признании гражданина недееспособным без учета правовой позиции Конституционного Суда РФ влечет отмену судебного решения.

Следовательно, суды обязаны руководствоваться не только Конституцией, федеральными законами, но и правовыми позициями высших судебных органов, что позволяет формировать единообразную судебную практику по определенным категориям дел и выносить законные решения. Судьи, рассматривающие уголовные, гражданские и административные дела, должны учитывать сложившуюся судебную практику, а если основные положения судебной практики не учитываются и не применяются судьей в процессе, это приводит к судебным ошибкам.

Х.Б. Шейнин справедливо отмечает, что применение руководящих разъяснений является частью общего процесса применения закона, неприменения или ошибки в применении руководящих разъяснений также могут влечь за собой отмену или изменения приговора⁷.

В одном из постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»⁸ изложены положения о том, как должен действовать судья при рассмотрении жалоб и какие принимать решения. В настоящее время в ст. 125 УПК РФ не предусмотрены такие действия и решения, и судьи обязаны при рассмотрении жалоб руководствоваться данным постановлением Пленума. Игнорирование его положений в процессе применения ст. 125 УПК РФ может повлечь вынесение незаконного судебного решения.

Принцип обязательности решений высших судебных инстанций нашел свое отражение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. «О судебном решении»⁹, согласно которому судам общей юрисдикции следует учитывать постановления Конституционного Суда РФ о толковании положений Конституции РФ, о признании соответствующими либо не соответствующими Конституции РФ нормативных актов; постановления Пленума Верховного Суда РФ, содержащие разъяснения вопросов, возникающих в судебной практике при применении норм материального и процессуального права, подлежащих применению в данном деле.

По нашему мнению, применение нормативных актов и постановлений высших судебных органов в полной мере способствует разрешению правового спора, единообразному осуществлению правосудия по защите прав и свобод человека, юридических лиц в российском судопроизводстве. В процессе правоприменения необходимо учитывать не только нормативный акт как основной источник права, но и решения высших судебных инстанций (правовые позиции Конституционного Суда РФ, судебную практику Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), дополняющих основной источник права и в таком соотношении регулирующих спорные отношения между гражданами, юридическими лицами.

Следовательно, законность и обоснованность судебных решений во многом зависят от умелого и правильного применения как нормативно-правового акта, так и судебной практики к спорным случаям и правонарушениям.

Ссылка на постановление Конституционного Суда РФ или Пленума приводится в мотивировочной части решения (постановления, определения, приговора) суда. Если судья применяет и приводит постановление Конституционного Суда РФ, Пленума в решении суда, то следует указывать дату, номер, пункт и название постановления, привести правовую позицию, правовое положение постановления, на которых суд строит свои выводы.

Думается, такой порядок подсказывает также сама судебная практика применения постановлений Конституционного Суда РФ и Пленумов Верховного Суда РФ, а именно кассационная и надзорная. Положительный опыт следует использовать судам первой инстанции в случаях применения данных постановлений при составлении и вынесении судебного решения по делам.

В заключение следует отметить, что в современных условиях механизм судебного правоприменения требует более детальной проработки, обсуждения, нормативного закрепления, чтобы правосудие осуществлялось единообразно и разрешение правовых споров и установление юридических фактов соответствовало требованиям законности и справедливости.

¹ Лукьянова Е.Г. Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации // Государство и право. 2004. № 7. С. 85.

² Григорьев Ф.А., Черкасов А.Д. Применение права // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 418.

³ См.: Кулапов В.Л., Сенякин И.Н. Теория государства и права. Саратов. 1999. С. 72; Кулапов В.Л. Теория государства и права. Саратов, 2005. С. 257.

⁴ См.: Российская газета. 2007. 28 нояб.

⁵ См.: Российская газета. 2005. 1 апр.

⁶ См.: Российская газета. 2009. 18 марта.

⁷ См.: Настольная книга судьи / под ред. А.Ф. Горкина и др. М., 1972. С. 68.

⁸ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

⁹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 2.

С.Т. Хапчаев

ИДЕЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В МУСУЛЬМАНСКОМ ПРАВОСОЗНАНИИ

Факт того, что пропагандируемая Кораном и сунной, имманентно присущая мусульманскому правосознанию идея гендерного равенства ставится под сомнение многими современными исследователями, вызывает повышенный интерес к данной проблеме. Действительно, по преобладающему в науке и публицистике мнению, женщина в исламе занимает второстепенное положение, она почти лишена самостоятельности, а большая часть ее прав и обязанностей производна от статуса супруга или ближайшего родственника мужского пола¹. Другие авторы утверждают, что мусульманское право, уходящее своими корнями в феодальную формацию, наполнено устаревшими и неработающими нормами, в силу чего не способно обеспечить современную женщину необходимым комплексом гарантий от произвола и дискриминации, диктуемых реалиями XXI в.

На наш взгляд, подобные суждения отражают весьма распространенный стереотипный взгляд на проблему, не подтверждаемый историческими данными. Предписания ислама универсальны по своей природе: они отвечают потребностям разных культур, народов и применимы к всевозможным обстоятельствам. В этой связи статус женщин в течение длительного периода развития исламской правовой мысли не является исключением.

Ислам в своем ортодоксальном виде предоставлял женщинам определенные привилегии, не накладывая серьезных ограничений и не применяя к ним двойные стандарты. Однако со временем положение с правами мусульманок начало ухудшаться, во многом благодаря тому, что мусульманские страны по разным причинам начали заимствовать в своих правовых системах светское законодательство европейских колониальных держав². Отступая от приверженности шариатскому идеалу обращения с женщинами, законодатель инициировал разделение шедших долгое время неразрывно друг от друга религиозного и правового сознания, что не могло не отразиться на всей правовой материи. Данное отступление можно проследить, проведя сравнительный анализ прав женщин в разных странах. Наиболее показательным примером могут служить такие государства, как США, Пакистан и Саудовская Аравия.

© С.Т. Хапчаев, 2009

Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин (Карачаево-Черкесский филиал Московской Открытой Социальной Академии).

Хотя США не считаются мусульманским государством, их принято именовать «страной свободы», в силу чего в контексте нашего исследования считаем необходимым осветить некоторые особенности правового статуса женщин в этом государстве. Мусульманки здесь вправе исповедовать ислам без всяких ограничений, идущих со стороны правительства. Как гражданам США им позволено участвовать в выборах, выражать свое мнение по широкому кругу вопросов, а также свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах страны. Однако, несмотря на укоренившиеся идеалы демократии, мусульманкам часто приходится терпеть не утихающие после терактов 11 сентября ксенофобские высказывания, неформальное давление по месту работы или учебы, особенно в случае, когда женщина начинает придерживаться шариатского образца в одежде и поведении.

Стоит добавить, что принцип гендерного равенства в мусульманском правосознании больше понимается как справедливость. В целях достижения указанной справедливости предусматривается равенство между полами по тем вопросам, где наблюдается гендерное сходство, но берутся в расчет имеющиеся физические и психологические различия, которые не могут не отражаться на правах и обязанностях. Кроме того, абсолютное равенство мужчин и женщин является, по сути дела, грубым попиранием прав женщин. Вспомним, что 22 марта 1972 г. Конгресс США предложил внести в Конституцию страны поправку, обеспечивающую женщине полное равенство с мужчиной. Как ни странно, против этой поправки выступили, в первую очередь, женские организации США. Их возражения сводились к тому, что абсолютное равенство обязывает женщину работать и лишает ее право быть домохозяйкой при желании. Такое равенство освобождает мужчину от обязанности материально обеспечивать жену и даже наделяет его правом получать от нее материальную помощь. Равенство лишает женщину привилегий в местах лишения свободы и даже вменяет ей обязательную воинскую повинность. По причине этих возражений указанная поправка была, в конечном итоге, отвергнута большинством штатов³.

В Саудовской Аравии, как в одной из самых фундаментальных исламских наций, женщины, напротив, по закону обязаны покрывать свои волосы и носить необлегающую одежду темного цвета. По общему мнению, данное государство применяет мусульманское право в целях обеспечения справедливости и мирного существования, однако многие его законы, в частности посвященные вопросам о женщинах, пропагандируют неравенство и уходят своими корнями не в шариатскую доктрину, а в старые патриархальные обычаи. К примеру, требование о прикрытии лица (паранджой) не базируется на религиозной обязанности, однако женщины не раз имели дело с местной полицией нравов за несоблюдение данного запрета. Более того, женщинам не разрешается водить автомобиль или сидеть на его переднем сидении, прогуливаться по улице с мужчиной, который не приходится ей близким родственником или мужем и т. д. Применение этих и подобных обычаев создает у представителей других конфессий и правовых систем ложное впечатление о том, что данные нормы являются частью учения ислама.

С другой стороны, в Саудовской Аравии женщины наделены определенными гарантиями, не предоставляемыми мусульманкам в большинстве остальных исламских государств. Во-первых, саудийские женщины почти никогда не становятся объектом сексуальных домогательств и пользуются серьезной защитой со стороны семьи и официальных властей. Во-вторых, законодателем предусмотрены некоторые привилегии, направленные на поддержание ее возможного автономного существования: в соответствии с шариатом женщина вправе рассчитывать на предбрачный дар, составляющий в данной стране немалую сумму, а также на обладание в браке собственным имуществом, которым она сможет распорядиться по своему усмотрению.

Вышеназванное не отражает правовых реалий в Пакистане, где большинство женщин фактически не обладают контролем над собственным имуществом и, как правило (кроме представителей высшего класса), получают минимальное приданое. Обычным делом является предоставление жениху и его близким всевозможных подарков со стороны невесты. Эти подарки, размер которых варьируется от небольшой денежной суммы до автомобилей и домов, становятся существенным фактором при выборе женщиной будущего мужа. Вполне очевидно, что подобная практика заимствована из индуистской культуры близлежащего государства и не является мусульманской. Кроме того, удельная доля преступлений, где потерпевшими явля-

ются женщины, в Пакистане значительно выше, чем в вышеупомянутых государствах. Женщины становятся объектами посягательства не только дома или на улице, но и со стороны блюстителей порядка. В связи с этим довольно интересным представляется тот факт, что Пакистан превзошел даже США в плане претворения в жизнь гендерного равенства: здесь главой государства была назначена женщина — Беназир Бхутто⁴. Однако в современном Пакистане из числа женщин-политиков лишь немногие имеют влияние.

Среди прочих имеющихся у мусульманок прав можно выделить свободу в одежде: большинство женщин не чувствуют себя обязанными покрывать голову, и никакой конкретный образец внешнего вида не пропагандируется государством. Но это совсем не значит, что женщина встретит к себе толерантное отношение, если будет вызывающе одета в публичных местах. Помимо названного, мусульманке разрешается управлять автомобилем, избирать и быть избранной в органы власти, посещать учебные заведения с совместным обучением лиц обоего пола и устраиваться на работу. Тем не менее, реализуемая в Пакистане совокупность прав и ограничений в отношении женщин не отражает сути исламского решения рассматриваемого вопроса. Более того, по нашему мнению, ни одна страна не проводит такую социальную политику, которая предоставляет женщинам тот комплекс прав и свобод, а также протекции со стороны общества и государства, гарантируемые Кораном и сунной.

В Коране утверждается, что у всего сущего, включая и человечество, есть только один Создатель. По этой причине в исламе исключаются споры о верховенстве одного человека над другим в силу создания разными богами, отличающимися по своему положению в пантеоне. Отсутствует также основание для кастового деления, предполагающего, подобно существовавшим многие столетия в Индии варнам, сотворение всех людей единым Творцом, но разными способами, что неизбежно порождает дискриминацию⁵. Ни в одном аяте не содержится утверждение, что мужской пол выше женского. Некоторые интерпретаторы неверно переводят арабский термин «кивама» (ответственность за семью), заменяя его словом «верховенство» или «приоритет». В Коране четко указывается, что единственным критерием верховенства одного человека над другим служит богобоязненность и праведность, а не пол, раса или национальность⁶.

Таким образом, подход большинства мусульманских государств к данной проблеме укладывается между двумя крайностями: полного притеснения женщины, с одной стороны, и поощрения западного образа жизни, с другой. При этом многие страны отдают предпочтение второй альтернативе, ставя в зависимость встающую все более остро проблему гендерного равенства от таких процессов, как модернизация и вестернизация. Действительно, женщинам Запада удалось в большей степени добиться «свободы» и независимости, но оказало ли это позитивное влияние на их жизнь или на общество в целом? Достаточно одного взгляда на растущую статистику изнасилований, сексуальных домогательств, распавшихся семей, детей, остающихся без присмотра, подростковой беременности, случаев заболевания СПИДом и пр., чтобы создать впечатление о тех социальных бедствиях, с которыми столкнулись сейчас многие развитые страны. На наш взгляд, указанные явления трансформировались в серьезные проблемы лишь после «сексуальной революции» 60-х, появления феминистического движения, пропаганды идеи «освобождения женщин» и слабо связаны с мировой конъюнктурой или преобладающими тенденциями развития современных государств.

Таким образом, выходом из создавшейся ситуации для мусульманского общества должно стать не механическое копирование на законодательном уровне западных образцов поведения, а обращение к идеям Корана и исламской традиции, которые с использованием второстепенных источников шариата (иджмы, кияса и пр.) можно подвести под современные реалии.

¹ *Badawi J.A. Gender Equity in Islam: Basic Principles. American Trust Publications, 1995.*

² См.: *Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1988.*

³ См.: *Кулиев Э. Политические баталии лишают верующих духовности: эксклюзивное интервью газете «Эхо» от 29 января 2005 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://waytoquran.net/fce/001/0016/files/interview002.pdf> (дата обращения: 11.09.2009).*

⁴ *Hughes T.P. A Dictionary of Islam. Asian Educational Services, 1996. P. 370.*

⁵ См.: *Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права: учебник. М., 2002. С. 35–36.*

⁶ Сура «Покои», аят 13. См.: *Аль-Мунтахаб. Тафсир Аль-Коран (Толкование Корана). М., 2003.*

КЛАССИФИКАЦИЯ ФУНКЦИЙ ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ*

Категория «функция» в правовой науке — одна из базовых, имеющая методологическое значение. Без уяснения функций того или иного правового явления невозможно познать его сущность. Так, немислимо до конца понять сущность таких базовых понятий юриспруденции, как право, государство, не познав их функций. Сказанное в полной мере относится к категориям меньшего порядка (понятиям), например, к нормативно-правовым актам и, в частности, к подзаконным нормативным актам.

В настоящее время в России по-прежнему действует значительное количество подзаконных нормативных актов, весьма разнообразных и выполняющих различные задачи. Следовательно, функции подзаконных нормативных правовых актов оправданно будет классифицировать по различным основаниям.

Во-первых, функции, присущие праву вообще и подзаконным нормативным правовым актам как социально-правовым явлениям. Отметим здесь два момента: 1) функции подзаконных актов отражают все юридические функции права, некоторые подзаконные акты могут осуществлять соответствующие социальные функции права; 2) общесоциальные функции подзаконных нормативных актов показывают, на какие сферы общественной жизни осуществляется правовое воздействие, а собственно юридические (специальные) функции показывают, каким образом, какими юридическими средствами это воздействие осуществляется.

Во-вторых, подзаконный нормативный правовой акт, относясь к нормативным правовым актам, осуществляет соответствующие функции формы (источника) права. Такими основными функциями можно назвать следующие:

1. *Функция выражения официальной государственной воли общества.* Подзаконный акт (как и акт законодательный) есть акт-документ с соответствующими официальными реквизитами, что позволяет ему наиболее полно и точно и, самое главное, достоверно выразить содержащуюся в них волю. Благодаря объективированной (посредством нормативного правового акта) форме государственная воля доводится до сведения всех, кого она касается. Как форма существования юридических норм нормативный акт представляет собой способ фиксации их в реальной жизни, является местом их пребывания, «удержания во времени»¹.

Последнее обстоятельство особенно важно ввиду того, что нормативно-правовые акты в российской правовой системе являются если не единственным, то основным местом выражения норм права.

2. *Функция придания юридической силы правовым нормам, содержащимся в них.* Субъект нормотворчества, помещая нормы права в тот или иной нормативный правовой акт, определяет юридический статус этих норм: начало и окончание их действия, пределы. В ряде случаев условия действия норм права содержатся в том же нормативном акте, но нередко законодатель издает специальные, посвященные этому акты: о введении в действие другого нормативного акта², об утрате юридической силы ранее принятых нормативных актов³; определяющие другие моменты их действия, например, приостановление нормативного акта⁴ и т.д.

Также необходимо отметить, что определение статуса действующих актов может производиться актами более высокой или равной юридической силы. В первом случае речь идет об актах, принимаемых субъектами правотворчества, находящимися на более высокой ступени иерархии системы государственных органов, чем субъект, акт которого отменяется, при этом не должны быть нарушены компетенционные рамки. Например, Президент РФ вправе отменить акты Правительства РФ, федеральных органов государственной исполнительной власти⁵, Правительство РФ отменяет акты, подчиненных ему органов⁶, а министерства в ряде случаев отменяют нормативные акты федеральных агентств и служб⁷.

Во втором случае подразумеваются акты, принятые одним и тем же субъектом нормотворчества. Также это может быть принятие акта более низкой юридической силы по сравнению, например, с отменяемым, или издание единоличного акта, отменяющего принятый ранее.

© А.В. Злобин, 2009

Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная академия права).

* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Системность и эффективность правовых актов в современной России» № 09-03-00445а.

3. *Функция осуществления правовой формы деятельности субъектов правотворчества.* Органы государства наряду с различными видами своей деятельности осуществляют важнейшую из них — правотворческую. Больше того, для некоторых из них (имеются в виду представительные органы всех уровней) правотворчество — если не единственная, то основная форма деятельности. Принятие нормативного правового акта — конечный результат целенаправленной деятельности правотворческих органов.

Кроме того, нормативные акты могут создаваться посредством форм прямой демократии. Так, непосредственно населением могут приниматься законодательные акты всех уровней, в т. ч. Основной Закон государства (Конституция РФ), субъектов РФ (конституции, уставы). Однако непосредственно населением подзаконные акты принимаются только на уровне местного самоуправления, поскольку все муниципальные акты являются подзаконными.

4. *Системообразующая функция подзаконных нормативных правовых актов.* Поскольку подзаконные акты, с одной стороны, выступают разновидностью нормативных правовых актов, а с другой — они вместе с законами являются формой (источником) права, то и данная функция проявляется двояко:

а) нормативно-правовым актам в странах с континентальной правовой системой принадлежит главенствующая роль среди всех источников права. Благодаря своим преимуществам (документальной форме, оперативности реагирования на меняющуюся общественную обстановку и др.) подзаконный акт имеет определяющее значение для всех других источников права. Нормативно-правовые акты осуществляют системообразующую функцию, служат основным организующим звеном, стержнем правовой системы, обеспечивают ее сбалансированность. Именно такие положительные качества нормативных систем приводят к внедрению и утверждению нормативных актов в правовые системы, основанные на прецедентном праве;

б) включенность подзаконных актов в систему нормативных правовых актов позволяет им вместе с законами служить основой для существования и функционирования других подсистем правовых актов государства: интерпретационных, правоприменительных. Акты толкования и реализации права издаются компетентными органами на основе (по поводу) как законодательных, так и подзаконных актов, в зависимости от ряда обстоятельств: например, сферы правового регулирования.

Наряду с функциями, осуществляемыми подзаконными актами, благодаря их включению в систему нормативно-правовых актов, *подзаконные акты осуществляют собственные, свойственные только им функции*, служащие конкретизацией их служебной роли как правовых актов.

В-третьих, среди функций, осуществляемых всеми подзаконными нормативными правовыми актами, основными являются следующие: во-первых,

1. *Функция подзаконного правового регулирования*, основная для подзаконных актов. Подзаконные акты обладают собственной сферой правового регулирования общественных отношений, которые не являются предметом законодательного регулирования.

Существуют области отношений, которые регулируются только подзаконными актами. Так, например, раньше, в советское время, подзаконными актами регулировались налоговые правоотношения; нынешнее законодательство о налогах и сборах «выросло» из системы подзаконных актов, посвященных налогам и сборам. В настоящее время, исключительно подзаконными актами регулируется официальная деятельность по делопроизводству в государственных и муниципальных структурах.

2. *Функция обеспечения реализации законодательных актов.* Несмотря на то, что все законы имеют прямое действие, могут непосредственно применяться к общественным отношениям, на которые направлено их регулирующее воздействие, вместе с тем в ряде случаев законодательные акты наиболее эффективно и качественно могут реализовываться совместно с подзаконными. Иногда законы и вовсе не могут действовать без наличия соответствующих подзаконных актов. Здесь возможны два варианта: 1) законы не действуют без подзаконных актов в силу субъективных причин. Эта негативная тенденция, возникающая, когда заинтересованные органы и должностные лица специально тормозят, не допускают действие принятых (вступивших в силу) законов до того, пока не будут изданы удобные, выгодные для нерадивых правоприменителей инструкции, правила и т. д. Такая практика характерна, например, для офици-

альных структур, осуществляющих деятельность по регистрации субъектов предпринимательства, паспортно-визовому оформлению и др.; 2) законы не действуют без подзаконных актов по объективным факторам. Это связано с тем, что в них просто невозможно предвидеть, учесть и зафиксировать все возможные и необходимые аспекты их действия. Больше того, даже если это и будет осуществлено, данный закон будет адекватным общественным отношениям непродолжительное время, т. к. общественная жизнь постоянно изменяется, и как правило, в сторону усложнения, большей дифференциации. То есть наступит момент, когда закон уже не будет соответствовать реальным жизненным условиям, а внесение в него поправок, изменений потребует времени, и как правило, немалого, не говоря уже о принятии нового закона.

Кроме того, законы, в какой-то момент охватывающие все подлежащие учету обстоятельства, становятся казуистическими, нагроможденными излишней правовой информацией (например, специфическими терминами, понятиями, относящимися к какой-либо узкой сфере общественной жизнедеятельности), в то время как они должны быть предельно абстрактными, содержать обобщенные правовые формулы.

Таким образом, подзаконные акты должны адаптировать содержание закона к конкретным меняющимся обстоятельствам жизнедеятельности людей, а содержащие общие формулы законы будут жизнеспособны длительное время, что позволит создать стабильное и эффективное законодательство.

3. *Сигнализирующая функция подзаконных нормативно-правовых актов*, которая заключается в том, что в случае, когда возникает потребность урегулирования общественных отношений, ранее являвшихся индифферентными для права, либо когда кардинально меняется характер правового регулирования, первоначальное регулирование в указанных случаях осуществляется актами подзаконного регулирования — как наиболее мобильным правовым средством.

Такое первичное регулирование производит субъект правотворчества, осуществлявший данные отношения до того, как они сильно изменились, либо в случае, если они не регулировались — субъект правотворчества, осуществляющий сходные, близкие общественные отношения.

В дальнейшем субъект подзаконного нормотворчества, вынужденно осуществляющий регулирование общественных отношений, подлежащих законотворчеству, доводит до сведения законодателя соответствующую информацию о необходимости принятия специального закона (сигнализирует), регулирующего возникшие (изменившиеся) общественные отношения.

Возможна также сигнализация субъекта подзаконного регулирования вышестоящему субъекту подзаконного регулирования.

4. *Прогностическая функция подзаконных нормативно-правовых актов*.

Принятый субъектом подзаконного нормотворчества подзаконный нормативно-правовой акт может свидетельствовать о необходимости принятия (издания) соответствующего подзаконного акта или их группы другими субъектами подзаконного правотворчества. Возможны два варианта реализации прогностической функции:

а) подзаконный акт принимает орган (должностное лицо) подзаконного регулирования и в соответствии с ним подчиненные органы и должностные лица или субъекты нижестоящих уровней принимают необходимые акты подзаконного регулирования. Здесь, в первичном (по времени издания и юридической силе) акте подзаконного регулирования, не содержится указание для нижестоящих или подчиненных субъектов издать соответствующие акты. Такая обязанность следует из статуса и компетенции субъектов, принимающих вторичные подзаконные акты;

б) когда для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта (ч. 2 ст. 45 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸).

Общим для рассмотренных двух случаев является то, что обязанность принять (издать) вторичный подзаконный акт следует из компетенции субъектов подзаконного регулирования.

5. *Правообязывающая функция подзаконных нормативно-правовых актов* по своей юридической природе сходна с предыдущей. Однако принципиальное различие между ними заключается в том, что если при прогностической функции обязанность принять (издать) вторичный подзаконный акт следует из компетенции принимающего их субъекта, то при правообязывающей функции обязанность принятия (издания) вторичного подзаконного акта следует из прямого указания в первичном подзаконном акте.

Указание может быть осуществлено путем: а) общей формулировки о необходимости принятия вторичного подзаконного акта. В данном случае акт принимает (издает) государственный (муниципальный) орган или должностное лицо, в компетенцию которого входит такая обязанность; б) возложения такой обязанности на конкретный правомочный орган или должностное лицо, имеющее право заниматься правотворчеством; в) определения конкретного наименования, вида, формы вторичного подзаконного акта. При этом определяется конкретный субъект подзаконного нормотворчества, как и в предыдущем случае.

В-четвертых, отдельные виды (группы) подзаконных нормативных правовых актов осуществляют специальные, специфические функции, не свойственные всем подзаконным актам, а представляющие собой конкретизацию служебной роли отдельных разновидностей подзаконных актов.

К специфическим функциям подзаконных актов относятся следующие:

1. *Функция временного законодательного регулирования.* В данном случае речь идет о делегировании законодателем субъектам правотворчества права урегулировать посредством подзаконных актов соответствующие общественные отношения, составляющие предмет законодательного регулирования. Данная функция подзаконных актов не является основной, и при ее реализации следует учитывать следующее: а) она носит временный характер; б) осуществляется в рамках предоставленных полномочий; в) может осуществляться не всеми субъектами правотворчества; г) существуют сферы общественных отношений, не подлежащие ни в каких случаях подзаконному регулированию.

2. *Учредительная функция подзаконных актов*, означающая создание (учреждение) нового государственного или муниципального органа или должностного лица либо их преобразование посредством принятия (издания) подзаконного нормативного правового акта.

Подзаконные акты практически любого уровня (от федерального до муниципального и ниже), принятые как государственными, муниципальными органами или должностными лицами, так и населением непосредственно (касается только уровня местного самоуправления), могут реализовывать настоящую функцию.

К подзаконным актам, выполняющим данную функцию, относятся, например: Постановление СФ ФС РФ от 25 февраля 2005 г. № 52-СФ «О создании Временной Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике» (в ред. от 23 марта 2005 г.)⁹; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 декабря 1996 г. № 968-ІІ ГД «О создании высшего государственного образовательного учреждения Российский институт слепых на базе Института реабилитации и профессиональной подготовки слепых Всероссийского общества слепых»¹⁰; Указ Президента РФ от 15 марта 1993 г. № 339 «О создании Российской финансовой корпорации»¹¹; Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги»» (в ред. от 20 декабря 2004 г.)¹²; Приказ МИД РФ № 3769, МВД РФ № 227, Минздравсоцразвития России № 244, ФСБ РФ № 183, СВР РФ от 30 марта 2005 г. № 20 «О создании Межведомственной комиссии по упорядочению въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹³; Официальное сообщение ЦБ РФ от 20 июля 1994 г. «О создании Центральной аттестационно-лицензионной аудиторской комиссии Центрального Банка Российской Федерации»¹⁴.

На региональном и муниципальном уровнях принимаются (издаются) подзаконные акты аналогичного характера.

3. *Компетенционная функция подзаконных нормативных правовых актов.* Отдельная часть подзаконных актов посвящена определению компетенции того или иного субъекта подзаконного регулирования. Такие акты могут содержать перечень полномочий, предметов ведения, функций учреждаемых субъектов¹⁵. Данная функция, как правило, реализуется совместно (одновременно) с предыдущей — учредительной¹⁶.

4. *Координационная функция подзаконных нормативных правовых актов.* Одной из задач подзаконного правового регулирования является установление видов и форм взаимодействия государственных и муниципальных органов и должностных лиц, а также с учреждениями прямой демократии. С этой целью принимаются (издаются) подзаконные акты, устанавливающие основы такого взаимодействия¹⁷.

5. *Регламентационная функция подзаконных нормативных правовых актов* связана, в первую очередь, с подзаконными актами, принимаемыми в виде регламентов, положений о тех или иных органах государственной и муниципальной власти. Данные виды подзаконных актов регулируют порядок образования внутренних структурных органов, порядок и виды работы основного и внутренних органов, формы взаимодействия последних, а также с другими органами и должностными лицами государства и местного самоуправления и другие вопросы, подлежащие регламентации¹⁸.

6. *Вспомогательная функция подзаконных нормативных правовых актов.* Реализация данной функции осуществляется в случае, когда для выполнения решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта. Орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта (ч. 2 ст. 45 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹).

7. *Функция формирования совместной воли нескольких субъектов подзаконного регулирования.* Данную функцию осуществляют только подзаконные нормативные правовые акты (она не может осуществляться законами), принятые совместно (в широком смысле, т. е. во всех формах) несколькими органами и должностными лицами государства (местного самоуправления). Совместно принятый подзаконный акт аккумулирует в себе общую волю нескольких субъектов подзаконного регулирования²⁰. Необходимость в формировании общей воли может исходить, во-первых, из особой важности, высокой общественной значимости общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; во-вторых, из комплексности, сложности этих отношений; в-третьих, из того обстоятельства, что подлежащие урегулированию вопросы затрагивают или могут коснуться компетенции, задач, функций нескольких субъектов подзаконного регулирования.

8. *Функция формирования корпоративного сознания* реализуется на муниципальном и локальном уровнях посредством привлечения граждан к принятию подзаконных нормативных правовых актов. Так, на уровне местного самоуправления гражданами — жителями муниципального образования путем прямой демократии может приниматься устав муниципального образования, другие местные акты; на локальном уровне гражданами — работниками принимаются уставы и иные акты организации, учреждения, предприятия.

Данная функция способствует: а) формированию у граждан (населения, жителей, работников) чувства ответственности, защищенности; б) уважительного отношения к праву, повышению их правосознания и правовой культуры; направлена на искоренение правового нигилизма, антиправового и антисоциального поведения; в) на локальном уровне способствует повышению производительности труда, внедрению и развитию товарищеских, доброжелательных отношений, а также самоорганизации.

9. *Функция установления правил поведения для отдельных видов профессий.* Так, например, 31 января 2003 г. в развитие требований, предусмотренных ст. 7 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в целях поддержания профессиональной чести и сознания нравственной ответственности перед обществом Первым Всероссийским съездом адвокатов был принят «Кодекс профессиональной этики адвоката»²¹, устанавливающий обязательные для каждого адвоката правила поведения при осуществлении адвокатской деятельности на основе нравственных критериев и традиций адвокатуры (ст. 1).

Аналогичные кодексы (другие акты) принимаются другими учреждениями, например, Всероссийским съездом судей для судейского сообщества²², Аудиторской палатой России²³ и т. д.

Таким образом, рассматривая подзаконные акты в различных аспектах, видно, что они выполняют целый ряд задач, неоднородных по отношению друг к другу, но в целом свойствен-

ных подзаконным нормативным актам как важному элементу отечественной нормативно-правовой системы.

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 195.

² См., например: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 октября 2002 г. № 3157-III ГД «О Федеральном законе "О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" (проект № 203207-3)» // Ведомости Федерального Собрания РФ. 2002. № 31, ст. 1719.

³ См., например: Указ Президента РФ от 29 ноября 2004 г. № 1480 «О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации по вопросам федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 49, ст. 4887.

⁴ См., например: Постановление Правительства РФ от 27 июля 1998 г. № 839 «О приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом "О Федеральном бюджете на 1998 год"» (в ред. от 25 ноября 1998 г.) // Российская газета. 1998. 18 авг.

⁵ См., например: Указ Президента РФ от 25 января 1999 г. № 111 «Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 1998 г. № 1234 "О Правительственной комиссии по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации с иностранными государствами"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 5, ст. 650.

⁶ Так, например, согласно п. 7 ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 3 ноября 2004 г.) Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712).

⁷ Согласно подп. «г» п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 20 мая 2004 г., с изм. от 15 марта 2005 г.) федеральное министерство имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом (см.: Российская газета. 2004. 12 марта).

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 10, ст. 788.

¹⁰ См.: Российская газета. 1997. 14 янв.

¹¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 12, ст. 991.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 39, ст. 3766.

¹³ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 21.

¹⁴ См.: Финансовая газета. 1994. № 30.

¹⁵ См., например: Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 153 «Вопросы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2004 г.) // Российская газета. 2004. 9 апр.

¹⁶ См., например: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2004 г.) // Российская газета. 2004. 8 июля.

¹⁷ См., например: Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (в ред. от 25 ноября 2003 г.) // Российская газета. 1996. 5 мая; Постановление Правительства РФ от 19 октября 2004 г. № 567 «О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 43, ст. 4225; «Положение о координации деятельности по борьбе с преступностью в вооруженных силах и других войсках Российской Федерации» [Электронный ресурс]: утв. Генпрокуратурой РФ 10 сентября 1996 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ Министра обороны РФ № 96, МВД РФ № 144, МЧС РФ № 77, Минсвязи России № 18, ГТК РФ № 185, ФСБ РФ № 97, ФСНП РФ № 51, ФПС РФ № 108, РОСТО от 26 февраля 2002 г. № 24 «Об утверждении Порядка взаимодействия органов безопасности полетов государственной авиации в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 18 мая и т. д.

¹⁸ См., например: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 2 марта 2005 г.) // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1998. № 6, ст. 277; Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 8 июня; Приказ Минкультуры России от 27 июля 1999 г. № 546 «О Регламенте Министерства культуры Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ Генпрокуратуры РФ от 15 января 2003 г. № 2 «Об утверждении Регламента Генеральной Прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

²⁰ Приказ МВД РФ № 335, Минфина РФ № 31н, МЧС РФ № ГБ-3-34/133, ГТК РФ № 297, ФСБ РФ № 194, ФСНП РФ № 160, ВЭК РФ № 90, Минэкономики России № 244, Минюста России от 14 мая 1999 г. № 181 «О создании Межведомственного Центра при МВД России по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем» // Таможенные ведомости. 1999. № 10.; Приказ Министерства здравоохранения, ГУВД, Управления исполнения наказания Минюста России по Саратовской области, Департамента Федеральной госслужбы занятости от 3 июня 2002 г. № 120-П/443/92/278 «Об утверждении порядка» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и т. д.

²¹ См.: Бюллетень Минюста России. 2004. № 3.

²² См.: Кодекс судейской этики: утв. VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 2.

²³ См.: Кодекс профессиональной этики аудиторов: утв. Аудиторской палатой России 4 декабря 1996 г. // Бухгалтерский учет. 1997. № 3.

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
В РАБОТАХ А.С. ПИГОЛКИНА
(К 55-ЛЕТИЮ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)**

Поиск эффективных путей развития современного российского законодательства представляется невозможным в отрыве от обстоятельного изучения исторической судьбы научных концепций в области теории государства и права. В этой связи достойна отдельного исследования научно-педагогическая деятельность Альберта Семеновича Пиголкина, выдающегося теоретика государства и права России и СССР, одного из разработчиков Конституции РФ 1993 г.

А.С. Пиголкин — известный теоретик в области теории государства и права, автор и редактор многочисленных монографических, научно-прикладных работ и учебников по теории государства и права. Круг его научных интересов достаточно широк: проблемы правотворчества и систематизации законодательства, источников права, законодательной техники, применения и толкования права, правовых систем современности. Им опубликовано около 250 работ. Среди них можно выделить следующие монографии: «Толкование нормативных актов» (М., 1962); «Подготовка проекта нормативных актов» (М., 1968). Он был соавтором и главным редактором монографий: «Советское законодательство: пути перестройки» (М., 1961); «Язык закона» (М., 1990); «Российское законодательство: развитие и совершенствование» (М., 1996); «Законотворчество в Российской Федерации» (М., 2000); «Систематизация законодательства» (СПб., 2003) и целого ряда других работ; являлся постоянным автором статей в периодических юридических изданиях — журналах «Законность», «Российская юстиция», «Вестник Верховного Суда РФ», «Право и экономика», «Государство и право», «Право и жизнь», газетах «Ваше право», «Российская газета» и т. д.

Альберт Семенович Пиголкин родился в г. Шуе Ивановской области. В 1954 г. он окончил юридический факультет Львовского университета, затем поступил в аспирантуру юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. С этого времени началась его научно-исследовательская, а позднее и научно-педагогическая деятельность.

В 1957 г. он окончил аспирантуру, а в 1962 г. под руководством профессора Н.Г. Александрова во Всесоюзном институте юридических наук защитил кандидатскую диссертацию на тему: «Нормы права и их толкование». Определяя правовую норму как правило поведения, которое является требованием, велением, обращенным к субъектам права, согласовывать свое поведение с указаниями нормы под угрозой невыгодных последствий при нарушении этих указаний, он обосновал, что «...через норму определенная идея превращается в общественные отношения. Процесс формирования и принятия нормы проходит через государство и его органы»¹.

Кроме А.С. Пиголкина, проблемами признаков норм и их толкованием занимались другие теоретики права (П.Е. Недбайло, А.С. Шляпочников). В их работах рассматривались вопросы специфических признаков правовых норм, место в общей системе социальных норм, структура и виды правовых норм; разрабатывались проблемы толкования нормативных актов.

А.С. Пиголкин сосредоточил свое внимание на вопросах чисто практического плана: как правильно и наиболее целесообразно излагать нормы права в статьях нормативных актов; какие практические рекомендации можно было бы предложить для законодательной техники; как правильно и всесторонне толковать те или иные нормативные акты, избежав при этом ошибок. Обращение к практической стороне, выявление взаимосвязи теоретических исследований и проблем правоприменения было, несомненно, новым и актуальным направлением в теории права, способствовало разработке научно-практических рекомендаций для законотворчества и правоприменения.

С 1957 г. А.С. Пиголкин — младший, затем старший научный сотрудник, заведующий отделом теории законотворчества и систематизации законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России, в котором он проработал всю свою жизнь².

© К.В. Шубенкова, 2009

Соискатель (Волгоградский государственный университет).

В 1972 г. во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства им успешно была защищена докторская диссертация на тему: «Теоретические проблемы правотворческой деятельности», посвященная установлению (создание, санкционирование, изменение, отмена) правовых норм, которое охватывается понятием «правотворчество» (нормотворчество). А.С. Пиголкин предложил свои определения: «правотворческая деятельность» и «правотворческий процесс», т. к. по своему фактическому содержанию правотворчество представляет собой систему организационно-процессуальных действий. Правотворческий процесс ученый определил как протекающую в определенных организационно-методических формах деятельность по возведению воли народа в закон, процесс формулирования и закрепления этой воли в общеобязательных, юридических предписаниях. Внешне этот процесс выступает как процедура создания права, упорядоченная система стадий деятельности по установлению, изменению или отмене правовых норм³.

В диссертации он также охарактеризовал такие принципы правотворческого процесса, как демократизм правотворческой деятельности, ее законность, научный характер, тщательность составления и обсуждения проектируемых актов, обработки их внешней формы, максимальный учет предшествующего законодательства, других необходимых материалов, оперативность правотворчества.

С 1957 по 2004 г. А.С. Пиголкин вел педагогическую деятельность в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России; читал лекции студентам по теории государства и права, давая глубоко профессиональные юридические знания, необходимые как специалисту (адвокату, юрисконсульту и т. д.), так и руководителю, предпринимателю самого широкого профиля; являлся разработчиком авторских курсов, автором учебников для студентов высших юридических учебных заведений⁴.

Коллектив правоведов под руководством А.С. Пиголкина разработал методологические основы измерения эффективности как отдельных видов правоприменительной деятельности, так и деятельности различных субъектов правоприменения. При этом проблему измерения они видели в том, чтобы определить ту долю результата, которую дает индивидуальное регулирование, осуществляемое в процессе правоприменения, в сопоставлении с целью правовой нормы⁵.

А.С. Пиголкин осуществлял не только теоретические разработки по проблемам права, нормотворчества, толкования и систематизации законодательства, но и принимал непосредственное участие в разработке проектов законов и других нормативных актов. В числе виднейших российских ученых А.С. Пиголкин принимал участие в разработке проекта первой Конституции РФ, в подготовке проекта Закона о нормативных актах (Закон прошел первое чтение); управленческих решений в Государственной Думе, Совете Федерации, федеральных органах исполнительной власти; привлекался в качестве эксперта Конституционным Судом РФ, Правительством Москвы.

А.С. Пиголкин неоднократно участвовал в дискуссиях по вопросам систематизации и кодификации законодательства, толкования норм права на совместных заседаниях экспертно-консультативных советов по проблемам систематизации и кодификации законодательства и по международному праву при Председателе Государственной Думы. Его интересовали вопросы распределения актов законодательства по рубрикам классификатора, касалось ли это только федерального законодательства или законодательства и федерального, и субъектов Федерации, сущности и содержания нормативно-правовых актов⁶.

Помимо этого, А.С. Пиголкин в качестве консультанта и члена Рабочей комиссии участвовал в подготовке и издании Собрания действующего законодательства г. Москвы, включающего законы города Москвы, общенормативные постановления Московской городской Думы и Правительства Москвы, правовые акты нормативного характера мэра Москвы, а также подлежащие применению нормативные правовые акты, изданные по вопросам государственно-правовой, хозяйственной и социально-культурной деятельности г. Москвы ранее существовавшими органами представительной и исполнительной власти г. Москвы⁷.

А.С. Пиголкин неоднократно выступал в качестве эксперта с заключениями по вопросам толкования положений Конституции РФ, федеральных законов, например, участвовал в заседании Конституционного Суда РФ по проблеме толкования положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ⁸.

Следует отметить, что А.С. Пиголкин начинал свою деятельность с исследований нормы права, ее толкования и официального опубликования, а также обращал внимание на про-

блему пробелов в праве. Обращаясь к данной теме, он исходил из практической потребности разработки проблемы, ее несомненной актуальности. Судебные, правоохранительные органы, органы власти нередко сталкивались с фактами отсутствия или неполноты нормы по тому или иному вопросу, подлежащему разрешению; порой дела решались на основании аналогии закона или аналогии права. Теоретическая проблема пробелов в праве требовала глубокого и развернутого исследования. Несмотря на то, что пробелами в праве занимались такие авторы, как П.Е. Недбайло, И. Сабо, С.С. Алексеев, В.И. Акимов, В.В. Лазарев, данная проблема была исследована недостаточно полно.

Так, например, исследуя теоретические разработки В.В. Лазарева, ученый полагал, что автор убедительно выступает за преодоление пробелов в правоприменительной деятельности. Однако указанная проблема возникает лишь относительно действительных пробелов, а не всех тех пробелов, о которых говорит автор. Утверждение В. В. Лазарева о том, что нельзя выявить пробелы в праве, не исследовав предварительно целый комплекс общественных отношений, справедливо лишь по отношению к мнимым пробелам⁹.

Для решения вопроса, нуждается ли тот или иной вид общественных отношений в правовой регламентации, несомненно, требуется изучение этих отношений в их конкретно-исторической обстановке при помощи конкретно-социологических методов. Действительные же пробелы могут быть обнаружены с помощью формально-логических методов в процессе анализа действующего законодательства. Имеются и другие примеры необоснованного распространения отдельных свойств мнимых пробелов на действительные и наоборот, что практически неизбежно при широкой трактовке понятия «пробел в праве».

Исследуя проблемы пробелов в праве, А.С. Пиголкин писал: «Следует помнить о том, что «восполнение пробела права — это прерогатива законодателя, а не органа, осуществляющего применение права»¹⁰. Данное положение актуально и в настоящее время, когда пробелы в праве восполняются различными органами власти.

А.С. Пиголкин исследовал также проблемы советского законодательства: толкование норм права; вопросы признания нормативных актов утратившими силу¹¹; проблемы качества законодательства (стабильность, устойчивость)¹²; вопросы юридической терминологии и языка закона¹³; проблемы совершенствования советского законодательства и юридической науки¹⁴ и др. Прежде всего, его привлекла проблема официального опубликования нормативных актов. По мнению ученого, значимость и самостоятельность официального опубликования обусловлены тем, что право на информацию о новых правовых актах — одно из общепризнанных международным сообществом прав человека. Именно официальное опубликование служит гарантией того, что публикуемый текст полностью соответствует подлиннику, т. е. тому тексту, который принят соответствующим органом и подписан компетентным должностным лицом¹⁵. Таким образом, автором была исследована значимость официального опубликования нормативно-правовых актов.

В дальнейшем А.С. Пиголкина стали интересовать вопросы правотворческого процесса. Вышли такие работы, как «Подготовка проектов нормативных актов» (1968 г.), «Планирование законопроектной деятельности» (1972 г.), «Правотворчество в советском государстве» (1974 г.).

Исследуя совместно с такими авторами, как, например, И. Казьмин, вопросы планирования правотворческого процесса, А.С. Пиголкин отмечал, что принцип плановости правоподготовительных работ, обоснованный юридической наукой, делает процесс совершенствования законодательства более целенаправленным и организованным, способствует четкому определению главных направлений этой работы, позволяет лучше распределить усилия правотворческих органов, сделать их нагрузку более равномерной¹⁶. Как показала практика, благодаря планированию резко сокращаются сроки составления крупных проектов, улучшается контроль за сроками и качеством их разработки.

Анализ вопросов планирования правотворческого процесса актуален и в настоящее время, т. к. российское законодательство чаще всего принимается бессистемно, по вопросам наиболее острым и актуальным, иногда решая сиюминутные задачи, что, естественно, делает законодательство в целом громоздким, противоречивым, требующим систематизации и кодификации. Поэтому весьма полезно использовать теоретическое наследие А.С. Пиголкина и в настоящее время, особенно в части правотворческого процесса¹⁷.

Разработанные ученым (совместно с другими авторами) рекомендации по подготовке законопроектов позволяют определить основные этапы законотворчества, учитывая содержательный и нормативно-юридический критерий, выявить особенности оформления законопроектов. Следует согласиться с автором, что далеко не все участники законодательного процесса (например, депутаты), обладают должной подготовкой, навыками и умениями использовать приемы законодательной техники. Поэтому исследование вопросов подготовки и планирования законопроектной деятельности, особенностей правотворчества помогут в практической деятельности депутатам, государственным органам и лицам, занимающимся подготовкой и оформлением проектов законов. Подытоживая рассмотрение научно-педагогической деятельности А. С. Пиголкина, можно выделить следующие ее этапы:

I этап (1957–1967) — исследование сущности нормы права, нормативного акта, понятия и признаков, основных проблем, возникающих в процессе правоприменения (например, пробельность законодательства), толкование и вступление в силу норм права;

II этап (1967–1990) — исследование проблем создания норм права, подготовки законопроектов, планирования правотворческой деятельности, механизма правотворчества, а также проблем правотворчества в государстве;

III этап (1990–2004) — вопросы систематизации и кодификации законодательства, развития права в переходный период, проблемы российского права, вопросы совершенствования российского законодательства).

За результаты научно-педагогической деятельности А.С. Пиголкин был награжден орденом «Знак Почета». Его теоретические разработки и практические рекомендации могут и сегодня найти широкое применение в образовательном правотворческом процессе, проведении научных исследований, поскольку научное наследие ученого в определении сущности и признаков правовых норм, развитии советского, а затем и российского законодательства, основных проблем российского права по-прежнему актуально.

¹ Пиголкин А.С. Нормы советского права и их структура // Вопросы общей теории советского права: сборник статей. М., 1960. С. 76.

² См.: Видные ученые-юристы России (вторая половина XX века): энциклопедический словарь биографий / под ред. В.М. Сырых. М., 2006.

³ См.: Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР. М., 1972. С. 6.

⁴ См., например: Основы теории государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1982; Общая теория права: учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996.; Проблемы применения советского права: учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. Иркутск, 1980; Пиголкин А.С. Право и законность в советском обществе: учебный курс. М., 1971.

⁵ URL: http://izak.ru/article/index.php?id_article=141 (дата обращения: 15.10.2009).

⁶ См.: Дискуссии: стенограмма заседания Экспертно-консультативного совета по проблемам систематизации и кодификации законодательства при Председателе Государственной Думы (25 июня 1997 г.).

⁷ См.: Распоряжение мэра г. Москвы «О подготовке и издании собрания действующего законодательства города Москвы» от 4 августа 1998 г. № 799-ПМ. URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_310/doc310a193x614.htm (дата обращения: 25.05.2009).

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Пиголкин А.С. Рецензия на кн.: Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М.: Юридическая литература, 1974 // Правоведение. 1975. № 6. С. 117–119.

¹⁰ Пиголкин А.С. Обнаружение и преодоление пробелов права // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 49–57.

¹¹ См.: Пиголкин А.С. Некоторые вопросы признания нормативных актов утратившими силу // Правоведение. 1966. № 2. С. 34–42.

¹² См.: Пиголкин А.С. Основные черты законодательства развитого социализма // Советское государство и право. 1981. № 10. С. 20–28.

¹³ См.: Пиголкин А.С. Язык советского закона и юридическая терминология // Правоведение. 1968. № 5. С. 45–51.

¹⁴ См.: Пиголкин А.С. Совершенствование советского законодательства и юридическая наука // Советское государство и право. 1977. № 3. С. 63–64.

¹⁵ См.: Пиголкин А.С. Официальное оглашение нормативных актов — самостоятельная стадия правотворческого процесса // Правоведение. 1976. № 6. С. 16–23.

¹⁶ См.: Казьмин И., Пиголкин А.С. Новый план законопроектных работ в СССР // Хозяйство и право. 1987. № 1. С. 10–15; Николаева М.Н., Пиголкин А.С. Планирование законопроектной деятельности // Советское государство и право. 1972. № 11. С. 43–49.

¹⁷ См.: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Тихомиров Ю.А. Как готовить законопроекты (полезные советы) // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 197–203.

Т.В. Заметина

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ РАЗГРАНИЧЕНИЯ
ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНАМИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Продолжающиеся процессы глобализации оказывает существенное влияние на принципы и содержание политики государства. В условиях федерации особое значение в последнее время приобретают установки системно-согласованных действий по реализации компетенции органами государственной власти различных уровней.

В Послании Федеральному Собранию РФ 2008 г. Президент РФ Д. Медведев отметил, что одной из важнейших задач федеративного развития является достижение оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами¹. Нечеткость нормативно-правового разграничения предметов ведения федерального центра и субъектов Федерации, неопределенность финансовой и ресурсной базы соответствующих полномочий, отсутствие четкой правовой регламентации форм федеративной ответственности создают препятствия реализации конституционных принципов российского федерализма, построению демократического, правового государства.

Одной из актуальных проблем в науке конституционного права остается проблема правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. В качестве основ структурирования предметов ведения в Российской Федерации ученые называют принципы² субсидиарности, сбалансированности и кооперации.

Д.М. Ветров определяет субсидиарность как «один из вспомогательных принципов в конструкции федеративного государства, обладающий собственным инструментарием»³. Субсидиарность означает «взаимодополнение и взаимозаменяемость властей на межгосударственном, государственном и локальном уровнях»⁴. Принцип субсидиарности в конституционном праве — «это принцип организации публичной власти, в соответствии с которым: 1) полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в системе горизонтального и вертикального разделения властей носят взаимодополняющий характер; 2) при неисполнении полномочий одним субъектом другой субъект оказывает ему помощь в виде предоставления ресурсов либо сам исполняет эти полномочия при соблюдении ряда условий;

© Т.В. Заметина, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная академия права).

3) полномочия должны осуществляться на уровне, максимально приближенном к населению, и в то же время тем субъектом, который способен реализовывать их наиболее эффективно»⁵.

А.З. Богатырев полагает, что одним из основополагающих в механизме взаимоотношений между Федеральным центром и субъектами Федерации должен стать принцип сбалансированности⁶. И.А. Конюхова считает, что «в основу структурирования предметов ведения в действующей Конституции России положен принцип кооперации»⁷.

Развернутую характеристику принципам распределения полномочий между Федерацией и субъектами дает С. Н. Чернов. Указанные отправные начала, по его мнению, включают в себя такие принципы, как «верность Федерации», т. е. взаимную обязанность Федерации и субъектов действовать в интересах Федерации; субсидиарность, взаимную ответственность, единство правового пространства; относительную самостоятельность форм осуществления власти на каждом уровне при ее децентрализации; запрет для субъектов затрагивать опережающим регулированием права и свободы граждан, нарушать единое экономическое пространство; экономическое равноправие и самодостаточность субъектов, четкие финансовые полномочия субъектов и Федерации⁸.

К базовым принципам разграничения полномочий по предметам совместного ведения Е.В. Рябов относит следующие: 1) принцип субсидиарности; 2) принцип ограниченной (достаточной) необходимости федерального регулирования; 3) принцип рамочного федерального регулирования, «согласно которому при разграничении полномочий по предметам совместного ведения должны издаваться Основы законодательства (общие принципы) и конкретизирующие их законы субъектов РФ»; 4) принцип позитивного обязывания, «согласно которому при разграничении полномочий по предметам совместного ведения необходимо выделять те полномочия субъектов РФ, которые они обязаны выполнять за счет своих бюджетных средств и за которые должны нести конституционно-правовую ответственность»; 5) принцип бюджетной обеспеченности полномочий; 6) обязательное согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов при разграничении полномочий по предметам совместного ведения; 7) учет результатов мониторинга законодательства в сфере разграничения полномочий по предметам совместного ведения, который включает в себя: анализ практики применения нормативных правовых актов всех уровней, систематизацию законодательства, включая приведение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральными законами, разъяснение законодательства (доклад Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации»)⁹.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 18 июля 2009 г.)¹⁰, в отличие от Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу), федеральный законодатель отказался от перечисления конкретных принципов разграничения предметов ведения и полномочий (принципа конституционности, недопустимости ущемления прав и интересов субъектов РФ и т. д.), ограничиваясь указанием на общие принципы. Впервые особое внимание он уделяет принципам финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. В ч. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. содержится 41 вопрос, решение которых должно осуществляться в режиме самостоятельного финансирования субъектов РФ. Часть 4 ст. 26³ поясняет, что по указанным вопросам могут приниматься и федеральные законы. Не допускается включение в эти федеральные законы положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ. Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26³ и установленные иными федеральными законами, осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета.

Полагаем, что к конституционно-правовым принципам разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ следует относить: принцип верховенства Консти-

туции РФ и федеральных законов, принцип равноправия субъектов между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, принцип единого экономического пространства, принцип бюджетной обеспеченности полномочий, принцип согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов при разграничении полномочий по предметам совместного ведения, принцип взаимной ответственности Федерации и субъектов Федерации (федеративная ответственность).

Очевидно, что конституционные принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ включают в себя часть принципов конституционного строя (принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов, принцип единого экономического пространства), часть принципов российского федерализма (принцип равноправия субъектов между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти). К собственно принципам разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, закрепленным в российском законодательстве, относятся следующие: принцип бюджетной обеспеченности полномочий, принцип согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов при разграничении полномочий по предметам совместного ведения, принцип взаимной ответственности (федеративная ответственность). На наш взгляд, указанные принципы необходимо закрепить в отдельной статье гл. IV.1. «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 6 октября 1999 г.

Что касается таких принципов, как субсидиарность, кооперация, сбалансированность, «верность Федерации», то в действующей Конституции они не закреплены, их теоретическое содержание (пожалуй, кроме принципа субсидиарности) не определено, поэтому их позиционирование в качестве конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ преждевременно.

Правовая легитимация разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации базируется на принципах конституционного строя и принципах российского федерализма, предполагает совершенствование регламентации ее законодательной и договорной формы, большего учета не только вертикальных, но и горизонтальных внутрифедеративных взаимодействий.

¹ См.: Российская газета. 2008. 6 нояб.

² Примечательно, что в контексте рассматриваемой проблемы распределения компетенции по вертикали И.А. Колюхова разграничивает принцип разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами и принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти (см.: Колюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 403–433).

³ Ветров Д.М. Источники конституционного права Российской Федерации в системе федеративных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 21.

⁴ См.: Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999. С. 12.

⁵ Гаганова Н.А. Принцип субсидиарности в конституционном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

⁶ См.: Богатырев А.З. Конституционно-правовые основы развития современных федеративных отношений в России: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 17.

⁷ См.: Колюхова И.А. Указ. соч. С. 489.

⁸ См.: Чернов С.Н. Правовые проблемы теории и практики конституционного регулирования отношений между Российской Федерацией и ее субъектами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 15.

⁹ См.: Рябов Е.В. Принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Проблема правосубъектности: современные интерпретации: материалы научно-практической конференции. Самара, 16 февраля 2007 г. Самара, 2007. Вып. 5. С. 170–172.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2000. № 31, ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608; 2002. № 16, ст. 1601; № 19, ст. 1792; № 30, ст. 3024; № 50, ст. 4930; 2003. № 27, ч. 2, ст. 2709; 2004. № 25, ст. 2484; № 50, ст. 4950; 2005. № 1, ч. 1, ст. 17, 25; 2005. № 30, ч. 1, ст. 3104; 2006. № 1, ст. 10, 13; № 23, ст. 2380; № 29, ст. 3124; № 30, ст. 3287; № 31, ч. 1, ст. 3427, 3452; № 44, ст. 4537; № 50, ст. 5279; 2007. № 1, ч. 1, ст. 21; № 10, ст. 1151; № 13, ст. 1464; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 26, ст. 3074; № 30, ст. 3747, 3805, 3808; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008. № 13, ст. 1186; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 1, ст. 3597; № 30, ч. 2, ст. 3616; № 49, ст. 5747; № 52, ч. 1, ст. 6229, 6236; 2009. № 7, ст. 772; № 14, ст. 1576; № 29, ст. 3612.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В США

В зависимости от органов, осуществляющих функцию конституционного нормоконтроля, выделяют несколько моделей контроля. Установление в государстве определенной модели конституционного контроля обусловлено особенностями его правовой системы; системой источников права, характером формализации Основного Закона, местом и ролью судебных решений в системе источников права; формированием и функционированием судебной системы с учетом национальных, исторических и культурных традиций и другими факторами. Американский контроль является исторически первой моделью, применяемой в Австралии, Аргентине, Израиле, Индии, Канаде, Новой Зеландии, США, Японии и других странах. В юридической литературе встречаются и иные названия данной модели. В частности, Н.В. Витрук использует термин «англо-американская»¹, С.В. Боботов — «англосаксонская»².

При американской модели функция конституционного контроля возложена на суды общей юрисдикции³, причем признание нормативно-правового акта не соответствующим Конституции, по общему правилу, является обязательным только для сторон по конкретному делу, в связи с чем следует подчеркнуть явно выраженную казуальную основу данного контроля. Американский контроль возможен только при рассмотрении конкретного дела, например, когда одна сторона считает, что требование другой стороны основано на действии неконституционной нормы. Как справедливо подчеркивает в этой связи А.А. Клишас, суд рассматривает вопрос о неконституционности не в рамках особого самостоятельного производства, «...а непосредственно в ходе слушания какого-либо дела, решая тем самым «судьбу закона на основе дела»⁴.

Однако в случаях, когда дело доходит до высшего судебного органа, подтверждающего решение нижестоящего суда, решение высшего (верховного) суда о конституционности нормативных правовых актов становится общеобязательным. Отличительным признаком американской модели также является специфика объектов нормоконтроля, в частности, контроль распространяется не только на законы, но и на иные нормативные правовые акты. Примечательно, что несоответствием Конституции может быть объявлено любое нарушение обязательной иерархии правовых норм или действие, не имеющее под собой правовой основы (например, действие, нарушающее надлежащую правовую процедуру).

В свою очередь, американский контроль имеет несколько разновидностей, поскольку может осуществляться всеми судами общей юрисдикции, только высшими и верховными судами или специальными палатами высших и верховных судов. США относятся к первой разновидности, существенная характеристика которой заключается в том, что конституционный контроль осуществляется всеми судами общей юрисдикции при рассмотрении конкретных уголовных, гражданских и других дел. Как отмечает в этой связи А.А. Клишас, предмет конституционного спора всегда является конкретным⁵. Сторонником данной разновидности контроля выступает П. Хогг, указывающий, что судебный конституционный контроль может иметь место в судах любого уровня, в любом производстве, поскольку все суды «... правомочны контролировать действительность законодательства, когда этот вопрос возникает в проводимом ими производстве...»⁶

Федеративный характер США проявляется и том, что контрольная функция возложена не только на Верховный суд США, но и на федеральные суды и суды штатов. Они вправе проверять конституционность законов при рассмотрении конкретного дела (казуистический характер норм), при этом проверка подчинена целям охраны нарушенных и ущемляемых конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Хотя первая писаная Конституция США 1787 г. не содержала норм о конституционном контроле, тем не менее, на практике Верховный суд США фактически выполняет контрольную функцию с 1803 г. Именно этот период называют первым этапом зарождения и разви-

© Е.Е. Жеребцова, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (Институт права Самарского государственного экономического университета).

тия института конституционного контроля в США. При этом необходимо отметить, что среди ученых отсутствует единство мнений о периодизации развития американского института конституционного контроля. Чаще всего речь идет об условном делении на четыре этапа⁷: 1) зарождение конституционного контроля от провозглашения независимости штатов до середины XIX в.; 2) развитие данного института с середины XIX до начала XX в.; 3) конституционный контроль до середины XX в.; 4) современный этап развития института судебного конституционного контроля, начавшийся с середины XX в.

Период становления института конституционного контроля в США начался еще до провозглашения независимости штатов, до фактического образования США, когда контрольная функция стала реализовываться судами отдельных штатов. С учетом данного территориального аспекта соответствующими были и объекты нормоконтроля — чаще всего ими являлись законодательные акты штатов. К началу XIX в. судами штатов было вынесено более 20 решений о неконституционности актов.

Возникновение контрольной функции у Верховного суда США было связано с известным делом по иску Уильяма Мэрбери к государственному секретарю Мэдисону о выдаче патента на должность судьи в федеральном округе Колумбия. В ходе рассмотрения дела «Мэрбери против Мэдисона» председатель Верховного суда Дж. Маршалл пришел к выводу, что Мэрбери имеет право на патент, однако дал отрицательный ответ на просьбу об издании соответствующего приказа. Дж. Маршалл констатировал, что Закон о судостроительстве от 24 сентября 1789 г. (в частности ст. 13), необходимость применения которого вытекала из существования спорных правоотношений, противоречит ст. III Конституции США. В связи с этим Верховный суд США был вынужден соответствующим конституционным прецедентом ввести для себя и других федеральных судов исключительное право осуществлять толкование конституционных положений⁸. Именно Дж. Маршалл выступил инициатором вынесения такого прецедента, указав, что только суд вправе признать закон недействительным⁹. Как отмечает В.Г. Графский, «...благодаря инициативе и находчивости председателя Верховного суда Дж. Маршалла был сформулирован принцип, преобразовавший всю конституционную теорию и практику США»¹⁰. Таким образом, сформулированное Верховным судом США правило «любой закон, противоречащий Конституции, ничтожен»¹¹ и признание ст. 13 Закона о судостроительстве 1789 г. неконституционным, фактически составили основу для возникновения и развития института судебного конституционного контроля в США или, как подчеркивает О.А. Омельченко, именно в этот период Верховный суд США приобрел новый статус¹². Следует отметить, что, осуществляя судебный конституционный контроль, Верховный суд США выступает последней и решающей инстанцией по данному вопросу.

Значимость дела «Мэрбери против Мэдисона» подтверждается словами Сандры Дэй О'Коннор, утверждающей, что в любой американской юридической школе с ознакомления с материалами данного дела начинается изучение такой важнейшей учебной дисциплины, как конституционное право¹³.

Отличительная особенность второго периода развития института судебного конституционного контроля в США (с середины XIX до начала XX в.) состояла в том, что в качестве объектов контроля стали выступать акты Конгресса США¹⁴. Подобные изменения были обусловлены политическими обстоятельствами, возникновением разногласий в сфере разграничения властных полномочий, в частности, именно в этот период весьма актуальным был вопрос об охране полномочий центральных исполнительных органов и полномочий штатов от вмешательства Конгресса.

Третий период развития института судебного конституционного контроля в США считается переходным и характеризуется сочетанием следующих моментов: суды пытались отстаивать традиционные, либеральные конституционные ценности; при сохранении буквального толкования конституционных норм происходила активизация нового, расширительного подхода к толкованию. Именно в данный момент возложение на Верховный суд контрольной функции было подвергнуто активной критике. В качестве примера можно привести период до 1937 г., когда реформаторы зачастую, прежде всего, по политическим, а не юридическим мотивам были не согласны с решениями Верховного суда США о толковании Конституции¹⁵.

Относительно современного периода осуществления судебного конституционного контроля в США следует отметить, что он отличается расширением перечня объектов нормокontro-

ля. Например, к ним относятся акты исполнительных органов, а также судебные решения. Что касается деятельности по толкованию Конституции, то необходимо подчеркнуть, что расширительный способ толкования на современном этапе развития американских органов судебного конституционного контроля является доминирующим. Верховный суд США:

выступает в качестве первой инстанции по делам, касающимся послов, других полномочных представителей и консулов, а также по делам, одной из сторон которых является штат (ст. III разд. 2 Конституции США)¹⁶;

является апелляционной инстанцией, решающей вопрос как права, так и факта с теми ограничениями и в соответствии с теми правилами, которые будут установлены Конгрессом (например, при рассмотрении споров между двумя или более штатами; между штатами и гражданами другого штата и др.¹⁷);

осуществляет официальное толкование Конституции США, носящее общеобязательный характер для федеральных судов и судов штатов. Однако не следует забывать о федеративном устройстве США, принципе разграничения полномочий между государством и штатами, а также юрисдикции верховных судов штатов по вопросам своего исключительного ведения;

проверяет конституционность законов США и штатов, а также законность нормативных актов исполнительной власти;

устанавливает нормы общего права (судебные прецеденты) при условии, что сформулированные судом положения представляют собой не «попутно сказанные», а относящиеся к существу дела¹⁸.

Верховный суд США осуществляет только последующий судебный контроль¹⁹ и лишь в связи с рассмотрением конкретного судебного дела, а не в виде особого иска о конституционности.

В заключение представляется целесообразным обозначить положительные стороны американской модели нормоконтроля. Как подчеркивает О.В. Брежнев, «несомненным преимуществом «американской» модели является тесная связь конституционного нормоконтроля с обычным судебным правоприменением, что позволяет эффективно защищать права и свободы граждан, так как предполагает восприятие смысла оспариваемой нормы в свете возможностей ее применения при тех или иных фактических обстоятельствах...»²⁰ Относительно недостатков американской модели необходимо назвать длительность судопроизводства; обязательность решения только для сторон; сложность придания решению общеобязательного характера; возможность противоречивого толкования конституции разными судами. Главное преимущество американской модели состоит в том, что она носит более целостный характер, поскольку в решении конституционно-правовых вопросов участвует вся судебная власть, весь судейский корпус.

¹ См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие. М., 2005. С. 51.

² См.: *Боботов С.В.* Конституционная юстиция. М., 1994. С. 3–54.

³ Как отмечает по этому поводу В.В. Маклаков, традиционная американская модель имеет диффузный характер (см.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклакова. М., 2009. С. VIII).

⁴ *Клишас А.А.* Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / под ред. В.В. Еремяна. М., 2007. С. 76.

⁵ См.: Там же.

⁶ *Hogg P.* Constitutional Law of Canada. Toronto, 1985. P. 310.

⁷ См., например: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 90–91; Конституционный контроль в зарубежных странах: учебное пособие / отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2007. С. 79; *Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2008. С. 470–476.

⁸ См.: *Колоколов Н.А., Павликов С.Г.* Теория судебных систем: особенности конституционного регулирования, судебного строительства и организации судебной деятельности в федеративном государстве. М., 2007. С. 154.

⁹ См.: *Snowiss S.* Judicial Review and the Law of the Constitution. Yale Univers. Press, 1990. P. 108.

¹⁰ *Графский В.Г.* Всеобщая история права и государства: учебник для вузов. М., 2000. С. 442.

¹¹ История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов. Т. 2 / отв. ред. Н.А. Крашенинникова. М., 2007. С. 84.

¹² Подробнее об этом см.: *Омельченко О.А.* Всеобщая история государства и права: учебник: в 2 т. М., 2007. Т. 2. С. 103–105.

¹³ См.: *Sandra Day O'Connor.* The Majesty of the Law: Reflections of a Supreme Court Justice. Arizona Community Foundation, 2003. P. 242.

¹⁴ Например, за вторую половину XIX в. 24 акта Конгресса были признаны неконституционными (см.: *Алебастрова И.А.* Указ. соч. С. 472).

¹⁵ См.: *Cristopher H. Pyle, Richard M. Pious. The President, Congress, and the Constitution. Power and Legitimacy in American Politics. The Free Press A. Division of Macmillan, Inc. New York, 1984. P. 2.*

¹⁶ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклакова. С. 324.

¹⁷ См.: Там же. С. 324–325.

¹⁸ См.: *Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2003. С. 385.*

¹⁹ Последующий (репрессивный) контроль осуществляется по отношению к вступившим в законную силу, а следовательно, действующим нормативно-правовым актам. Данный контроль предоставляет гражданину право на обращение в суд в случае нарушения его конституционных прав. В случае когда последующий конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции, признанный не соответствующим Конституции нормативно-правовой акт не отменяется, но и не подлежит применению судами при рассмотрении конкретных дел. Если последующий конституционный контроль осуществляется специализированными судебными органами, то данные органы вправе отменить нормативный правовой акт, признанный неконституционным.

²⁰ *Брежнев О.В. «Американская» модель судебного конституционного контроля (генезис и основные черты) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 31.*

И.Р. Султанов

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ: ЗНАЧЕНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Международные организации как институциональная основа современных интеграционных процессов, по признанию многих исследователей, недостаточно изучены¹. Нельзя не согласиться с мнением, что «наука так и не предложила человечеству четких представлений о значении этого феномена международной действительности для решения глобальных и региональных проблем, разрешения межгосударственных конфликтов, развития международного права и основанной на нем международной практики. Отсюда спорным остается и вопрос об организационных формах развития мирового сообщества в целом»². Например, вызывает большой вопрос группа международных интеграционных объединений. Ее существование признается почти во всех учебных изданиях по международному праву, однако палитра методов их деятельности практически не раскрывается. А организационные формы и значение интеграционных сообществ для развития международных правоотношений, на наш взгляд, требуют систематизации и теоретического обобщения. Классификация международных организаций, в которую стало принято включать и группу т. н. наднациональных организаций, на наш взгляд, также страдает отсутствием обоснованности.

Действительно, новаторское мировоззрение в науке о международных организациях, ставшее модным в последние два десятилетия, основывается, в основном, на массе необобщенного эмпирического материала, иногда действительно очень богатого, но несущественного для теории. Например, о Европейском союзе в Российской Федерации написаны десятки монографий, большое количество учебной литературы с описанием его действительно масштабных достижений. Однако в юридическую теорию международных организаций или субъектов международного права ничего существенного, тем не менее, внесено не было. С теоретической точки зрения такое изобилие эмпирического материала и его простое описание, которое мы видим в издаваемой литературе последних лет, мало что дает.

Не проясненным порой остается и вопрос о месте региональных международных (интеграционных) объединений в системе международных отношений. Носят ли они действительно субординационный характер с верховенством международных структур либо подчиненность государств пока еще не стала реальностью? И станет ли вообще? Отсюда трудно предсказать тенденции и перспективы дальнейшего развития практики международных организаций.

Новые методы регулирования международных правоотношений, коих уже немало накопилось и которые вносят такие организации в международную практику, также требуют критического теоретического «разбирательства». Вспомним только новые схемы и правила вза-

© И.Р. Султанов, 2009

Кандидат политических наук, доцент кафедры международного права и международных отношений (Институт права Башкирского государственного университета).

имодействия государств в области энергетики, оказания правовой помощи, международной торговли, унификации международных, национальных норм и т.п.

Кроме эмпирического уклона в ущерб теории, в последние десятилетия обозначилось еще одно «узкое место» в изучении международных организаций — пристрастность. Политизированность мировоззренческих подходов к международным альянсам, ставшая уже привычным делом, повлекла и излишнюю комплиментарность в их оценках. Это, бесспорно, мешает юридическому анализу и выявлению четких и, возможно, новых юридических характеристик этих политических объединений, оставляя их в рамках лишь политических понятий и порой субъективных оценок. Соответственно и внутреннее право этих интеграционных объединений оценивается, случается, в субъективных тонах желаемого, а не действительного. Например, почти массово популяризуется субординационность в отношениях Брюсселя с государствами-членами. Однако сам учредительный договор данного объединения при этом авторами почему-то забывается и не рассматривается. А между тем стоит открыть учредительный договор этого сообщества³, как нетрудно будет увидеть в первых же нормах положения, закрепляющие подчиненный статус этой международной структуры по отношению к государствам-учредителям. Диссонанс между доктринальными оценками и фактическим статусом международного объединения, т. е. действительным состоянием его интегрированности, малозаметный в обычные годы, становится явным в острые периоды экономических кризисов. Многолетняя практика свидетельствует о том, что чрезмерно мажорные оценки западных интеграционных достижений, как правило, показывают свою неадекватность перед обостряющейся фактической действительностью.

Не стал исключением и трудный для, например, европейской интеграции период кризиса 2008–2009 гг., когда, казалось бы, отлаженные интеграционные механизмы в трудные моменты дают сбой, уступая место традиционному национальному протекционизму и более сильным политическим игрокам, коими, конечно, всегда остаются государства. Не замечать такого явления, как «откаты», «приливы», а то и атрофию интеграции, в периоды кризиса невозможно. Следовательно, созрела и сегодня требует пристального внимания такая проблема, как соотношение международных организаций с другими участниками международных отношений, и в первую очередь, государствами.

Межгосударственные интеграционные объединения и их специфические особенности в указанных областях требуют сегодня особого внимания. Заметим, что попытки выявить и дать цельное комплексное представление об отличительных атрибутах этой группы международных организаций, а также дать их теоретическое и правовое понятие были многочисленными. Попытки определить место группы международных организаций, в которых достигнута более высокая степень сближения, чем в большинстве других межправительственных организаций, предпринимались неоднократно. Однако представляется, что почти все они, как правило, уходили в плоскость понятия наднациональности и наднациональных организаций и по этой причине не дали объективного представления о них. В ущерб объективным критериям в них на первый план был выдвинут довольно умозрительный критерий субординации во внутренних взаимоотношениях (с верховенством союзных структур). Объем экономического сотрудничества, интенсивность правовой деятельности, степень унификации как национальных законодательств, так и международных соглашений, достигнутая с их помощью, влияние на внутригосударственные экономические и политические секторы, вовлечение в число субъектов интеграционной деятельности юридических и даже физических лиц — вот аспекты, которые, на наш взгляд, действительно объективно отличают небольшую группу интеграционных объединений от традиционных международных межправительственных организаций.

В результате мы получили довольно схематичную и нежизнеспособную концепцию т. н. «наднациональных» организаций. Приходится констатировать, что она за много лет не подтвердилась ни практикой, ни правом. Как не вспомнить в этой связи Е.А. Шибяеву, которая, обобщив все разработки теории наднациональности, имевшиеся по состоянию на 1992 г., уже в то время заключала, что «в советской литературе имеет место большой разброс мнений, свидетельствующий о том, что у нас все еще нет устоявшегося понятия наднациональности»⁴. Одни исследователи, видимо, избегая острых углов и неясностей, благоразумно ограничиваются лишь общим упоминанием о ней, не входя в подробную аргументацию ее при-

знаков. У других сегодня можно уже наблюдать сдержанность в оценках этого явления. Еще недавно завышенная и порой не вполне адекватная комплиментарность в оценках наднациональности постепенно сменяется сдержанностью либо даже скепсисом⁵.

В то же время теории международных «интеграционных» организаций как самостоятельной и наиболее продвинутой группы организаций пока не выработано. А в том, что в числе международных организаций есть небольшая группа межгосударственных объединений, которая является более интегрированной, судя по научной литературе, уже никто не сомневается.

Поэтому, на наш взгляд, перед юристами стоит актуальная задача, во-первых, «вернуться» от преобладающего эмпирического подхода к теории межгосударственных организаций, при оценках и классификациях международных организаций исходить из разработанной юридической теории и, во-вторых, подвергнуть новообразуемые термины, понятия и классификации международных организаций юридическому «фильтрованию», базирующемуся на конкретных юридических принципах и нормах. Складывается впечатление, что для того, чтобы разобраться в хаосе накопившихся за 20 лет терминов, понятий и классификаций, необходимо обратиться к правовому анализу, который сегодня актуален как никогда ранее.

На наш взгляд, необходимо также выявить и дать комплексную теоретическую оценку основных отличительных атрибутов указанной группы международных союзов; определить место той группы международных организаций, в которой достигнута более высокая степень сближения, чем в большинстве других межправительственных организаций; определить по возможности тенденции, куда пойдет далее международная практика в таких союзах, каковы организационно-правовые формы интеграционных процессов в них.

Сегодня очевидно, что в мире будут более или менее интенсивно развиваться интеграционные процессы, основанные на опыте первых международных интеграционных группировок. Известно, что их международная практика как внутри себя, так и в общении с третьими странами уже давно берется за образец и модель для вновь создаваемых межгосударственных объединений. Скажем, например, так, что наработки Европейского сообщества и интеграции 27-ми его членов в том или ином объеме были взяты на вооружение новых организаций с участием России, в частности, организации ЕврАзЭС или Содружества независимых государств. В числе предполагаемых наименований последнего фигурировало даже «сообщество» по подобию тогдашнего «Евросообщества».

Значение интеграционных сообществ как первопроходцев для решения международных проблем действительно велико: они развивают традиционные и привносят в практику международного взаимодействия новые, более эффективные механизмы международной торговли, оптимальные трансграничные схемы энергообеспечения, охраны окружающей среды, международного разделения труда и специализации производства, неограниченного (безвизового) перемещения через границы, разрешения межгосударственных конфликтов, оказания правовой помощи, унификации международных и национальных норм и развития международного права в целом. Новые, смелые, порой экспериментальные методы, практикуемые, например, в отношениях Евросоюза, обогащают как практический набор инструментов международного взаимодействия, так и теоретически расширяют наши представления о возможном в международном праве⁶. За счет такой практики во второй половине XX в. их диапазон существенно расширился. В частности, в международную практику привнесены многие новшества как в сферу международного правотворчества (в известную теорию согласования воль), так и в сферу имплементации и правоприменения международных норм и соглашений.

Наиболее важна, конечно, правотворческая деятельность. Первоочередное значение правотворчества состоит в создании основы для дальнейшего правового воздействия. Правотворчество, по справедливому заключению авторов, «является стартовым началом действия механизма правового регулирования»⁷. Как верно отмечает румынская исследовательница, «правотворчество — самая сложная и ответственная правовая деятельность, ибо оно создает законные рамки для общественной жизни в целом и для всех других форм правовой деятельности»⁸.

Степень участия того или иного субъекта в правотворчестве неодинакова. Основными субъектами международного права остаются, как известно, государства. «Они могут пользоваться всеми правами и нести все обязанности, предусмотренные международным правом. Им принадлежит вся полнота прав, в т. ч. и право на создание норм международного права,

их дополнение и изменение»⁹. Однако нельзя сбрасывать со счетов и влияние международных организаций на правотворческий процесс. Практика показывает, что более сильно оно у таких союзов, которые мы именуем интеграционными.

Заметим, что не только общим, довольно большим влиянием на (международный) правотворческий процесс, но и возможностями более гибко и сиюминутно реагировать на текущие изменения в регулируемых ими областях — адекватно учитывать потребности государств, их юридических и физических лиц, сильны интеграционные сообщества. Следует подчеркнуть, что, по сравнению с ними, международное право отличается негибкостью и довольно высоким консерватизмом. В интеграционных группировках оказалось легче вводить в действие нормы, которые адекватно и в нужный момент отражали бы жизнь и ее потребности. Тысячи директив и регламентов, принятых в Евросообществе за время его существования, уже по несколько раз внесли изменения, например, в порядок безвизового перемещения и трудоустройства жителей стран союза. В международном же праве «этот процесс, безусловно, протекает значительно сложнее»¹⁰.

Поэтому новшества, вводимые в эту сферу интеграционными образованиями, могут наиболее сильно повлиять и уже влияют на внутреннюю жизнь государств, на методы, главным образом, экономической деятельности.

Международные интеграционные организации своим существованием, своей практикой дают ответ на вопрос и о тенденциях — какова предположительно будет международная практика в обозримом будущем. Имеющиеся знания об интеграционных сообществах и их анализ дают основание утверждать, что международная практика будет в возрастающей мере видоизменяться под влиянием международных интеграционных организаций. Вероятно, и в дальнейшем будет происходить интенсивное развитие новых форм и методов решения международных проблем и возрастание их удельного веса в сравнении с привычными и традиционными. Они, как было замечено, уже приобретают модельный характер для вновь создаваемых межгосударственных союзов. Поэтому мировые процессы будут развиваться под влиянием их (модельной) международно-интеграционной практики.

В числе организационных форм, в которых будет развиваться мировое сообщество, все большее развитие получают именно международные интеграционные организации. Однако по своей юридической природе они, со всей вероятностью, останутся в ранге международных межправительственных организаций. Их наименование так же, как и сегодня, не будет иметь никакого существенного значения. А если вспомнить о проекте Евроконституции, в которую предполагалось переименовать учредительный договор о Евросоюзе, то с той же уверенностью можно утверждать и о более широкой вариативности наименований их уставных учредительных соглашений. Они могут именоваться и сообществами, и содружествами, и союзами, объединениями и т. п. При этом, как бы смелы они ни казались, возможны и наименования, свойственные не только политическим образованиям, но внутригосударственным юридическим лицам, типа «корпорации», «компании», «картели», «синдикаты» и т. п.

Однако попытки соединить несоединимое, т. е. увязать в одном политическом соединении и частное, и публичное право, думается, будет невозможно. Например, такое наиболее прогрессивное в интеграционном плане объединение, как ЕС, никак не может выйти из статусных рамок политического субъекта — «международной организации», как бы его порой не считали и не именовали (полугосударством, федерацией или конфедерацией) и не приписывали ему «комплексный» характер. В статусном плане такие образования не утратят своей политической международной публично-правовой принадлежности. В этом отношении едва ли стоит обольщаться и строить утопические надежды. Еще ни одна интеграционная международная организация не вышла за пределы отведенных ей статусных рамок «международной организации» и не трансформировалась в государство или нечто подобное. Похоже, что преобразование государства в международную организацию происходит легче, чем преобразование межгосударственного союза в единое государство.

Показательным примером того, насколько утопичной оказалась идея еврооптимистов о качественном преобразовании такой интеграционной организации, как ЕС, явился провал Евроконституции в 2005 г. и последовавшего за ним объединительного Лиссабонского договора в 2008 г. У всех еще живо в памяти, как население ряда государств выступило против трансформации данной международной организации в статус [федеративного] государства.

Правда, кто знаком с текстами указанных документов¹¹, согласится с тем, что и без того ими не предусматривалось никакой смены политико-юридического статуса ЕС. Это продемонстрировало нам, что государства-учредители не допускают даже теоретической возможности отказа от собственного суверенитета в пользу созданного ими союза и от собственного верховенства в принятии решений. Как и при закладке ЕС 50 с лишним лет назад, полномочия данного сообщества исходят от самих государств и они же как истинная верховная власть контролируют их применение¹². Основой его, как и 50 лет назад, остался международный договор в духе Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Все развитие и функционирование этой самой продвинутой интеграционной группировки показывает отсутствие у него «государственно-правового элемента»¹³. Что говорить о других интеграционных сообществах, если даже самое передовое и, если можно так выразиться, экспериментальное образование ни на йоту не отошло от своей изначально международно-правовой основы и сохранилось в ранге, пусть и не совсем типичной, международной организации.

Так, созданные учредителями органы (ЕС, ЕврАзЭС, НАФТА, Международного союза электросвязи (МСЭ), Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и другие) наделены не менее четко и списочно обозначенными полномочиями и предметами ведения. Перед этими целевыми объединениями уставным договором также поставлены определенные цели и сформулированы не менее четкие задачи. Они, как правило, также не могут выходить за рамки делегированных им полномочий, а сами полномочия носят характер временный, т. е. ограниченный периодом деятельности самого межгосударственного объединения. Учредителями международных интеграционных объединений выступают также государства в лице своих правительств, которые и осуществляют контроль за деятельностью сформированных ими структур.

Уместно будет напомнить, что под международной организацией понимается «прежде всего, объединение, или ассоциация государств, образующее их организационное единство, обеспечиваемое юридическими правилами функционирования организации (нормами учредительного акта и нормами «внутреннего права» организации)»¹⁴. «Международная организация — это международно-правовая институция, учреждение и деятельность которой регулируется международным правом»¹⁵. Справедливо добавляется к этому, что «особо важное условие, характеризующее сущность международной организации» — это то, что «организация должна быть учреждена в соответствии с международным правом»¹⁶. То есть главным признаком международной организации справедливо выделяется учредительный акт — на основе внутреннего законодательства либо международного права создается данное образование.

Согласимся, что если это международная организация, то она всегда строится на основе международного соглашения, как бы оно ни именовалось. Он, как лакмусовая бумажка в химии, позволяет легко получить ответ на вопрос: можно ли отнести то или иное образование к числу международных организаций? Этот критерий позволяет заключить, что и интеграционные объединения, как бы далеко они ни продвинулись в освоении новых форм и методов деятельности, остаются в своем ранге международных организаций до тех пор, пока их правовой основой остается межгосударственное соглашение, а не «конституция», «устав», либо иная внутригосударственная учредительная форма.

Тем не менее, высокая эффективность таких (интеграционных) объединений никем не оспаривается и доказывает, что их значение для решения глобальных и региональных проблем будет в будущие годы только возрастать. Государства-учредители при сохранении за собой принципиального верховенства в принятии важнейших решений пойдут по пути более смелых экспериментов, выражающихся, на наш взгляд, в доверии интеграционным структурам более широких национальных полномочий и передаче им более широких конкретных задач.

Нельзя отрицать, что международные интеграционные сообщества — это характерная черта современного периода, богатого на самые разные проявления глобализации. Интеграционные организации юридически имеют тот же статус, что и типичные международные объединения. Между ними нет формально-юридических различий. Они обладают статусом и всеми признаками международной организации. Главный из них — межгосударственное соглашение, лежащее в их основе. В то же время указанные особенности позволяют говорить об их, если можно так выразиться, локомотивном потенциале. Тем не менее, за интеграционными объединениями многими учеными-исследователями справедливо признается множество

иных, более конкретных особенностей, отличающих интеграционное сообщество от типичной межгосударственной международной организации.

Однако, кроме знания частной специфики, объективное представление о таких (интеграционных) сообществах дает, на наш взгляд, более широкую картину происходящих в мире глобализационных процессов. Дополнение к традиционной теоретической классификации международных организаций, принятой в международном праве, позволяет более гибко и глубоко оценивать происходящие указанные процессы глобализации, получить более диалектическую и многогранную картину международных межгосударственных союзов, их роль и значение в современных международных отношениях.

¹ Среди ученых, занимавшихся исследованием этого вопроса, можно назвать: Т.Н. Нешатаеву, Ю.А. Тихомирову, В.И. Маргиева, Н.Е. Тюрину, О.Б. Гаевскую, И.И. Лукашука и др.

² *Нешатаева Т.Н.* Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998. С.37.

³ См.: Консолидированная версия Договора о Европейском союзе и Договора, учреждающего Европейское сообщество / отв. ред. Ю.А. Борко. М., 2001. С. 45–49.

⁴ *Шибеева Е.А.* К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 82.

⁵ См., например: *Клемин А.В.* Европейское право и Германия: баланс национального и наднационального. Казань, 2004.

⁶ Назовем лишь несколько: можно ли, например, именовать международный договор «Евроконституцией»; возможно ли в принятии международных межгосударственных решений применение метода большинства голосования; допустима ли нормативная сила правовых актов международных организаций, подобная внутригосударственным законам; возможна ли их национальная имплементация без традиционной и привычной процедуры парламентской ратификации; реализуемо ли на практике (интеграционное) правило, согласно которому государства-члены обязаны подчиняться предписаниям организации даже в случае несогласия с ними; возможны ли всеобщие прямые выборы в общие органы таких союзов и т. д.

⁷ См.: *Нашиц А.* Правотворчество: теория и законодательная техника. М., 1974. С. 79.

⁸ Там же.

⁹ *Крылов Н.Б.* Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988. С. 88.

¹⁰ *Мовчан А.П.* Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М., 1972. С. 117.

¹¹ Treaty Establishing a Constitution for Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

¹² Ibid. Article I–11.

¹³ *Фисенко В.Н., Фисенко И.В.* Хартия сотрудничества в рамках Содружества независимых государств // Московский журнал международного права. 1993. № 3. С. 39.

¹⁴ Курс международного права: понятие, предмет и система международного права: в 7 т. / отв. ред. Р.А. Меллерсон. М., 1989. Т. 1. С. 175.

¹⁵ Там же. С.176.

¹⁶ *Schermers H.* International institutional law. Leiden, 1972. Vol.1. Цит. по: Курс международного права: понятие, предмет и система международного права: в 7 т. / отв. ред. Р.А. Меллерсон. Т. 1. С. 176.

М.А. Еремина

О ПОНЯТИИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОВИНЦИЙ КАНАДЫ

История существования государства свидетельствует о том, что во все времена государства отличались друг от друга различным способом территориального деления, а также степенью централизации государственной власти. Данный феномен обозначается термином «форма государственного устройства», основными разновидностями которой являются две — унитарная и федеративная¹.

Федерация в той или иной форме встречается на всех континентах, среди различных рас и народов.

Россия и Канада — два крупнейших территориальных образования современного мира, имеющие сходную природу, климат, обладающие богатейшими природными ресурсами. Во

© М.А. Еремина, 2009

Аспирант, преподаватель кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная академия права).

многим похожи и политические проблемы: обе страны — федеративные государства с усиливающимися центробежными тенденциями. Канадские провинции, как и многие российские регионы, стремятся к большей самостоятельности от федерального центра². Учреждение федеративных систем обеих стран в определенном смысле происходило «сверху»; в обоих государствах разграничение предметов ведения и полномочий между государственными органами Федерации и государственными органами ее субъектов носит кооперативный характер; имеют место проблемы национализма и сепаратизма³.

Государством с уникальной государственной структурой является Российская Федерация. Началом федерализма в современном смысле этого слова в России принято считать принятие в 1993 г. Конституции РФ. Началом же условного федерализма в Канаде принято считать объединение в 1867 г. провинций Квебек, Онтарио, Новая Шотландия и Нью-Брансуик, чей союз был оформлен Актом о Британской Северной Америке (ныне — Конституционный Акт 1867 г.).

Нельзя не отметить, что на данный момент в практике государств накоплен богатейший опыт реализации принципа федерализма. При этом, Канада во всех отношениях представляет собой государство, опыт которого чрезвычайно важен для осуществления эффективной государственной политики в многонациональном и поликультурном обществе. Федеративная система Канады имеет уникальный опыт согласования интересов центра и провинций, цивилизованного решения проблем сецессии, постоянно самосовершенствуясь, претерпевая эволюцию⁴.

Важнейшим критерием федеративного государства является разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией в целом и входящими в ее состав субъектами. Для Российской Федерации и Канады характерна модель кооперативного федерализма. Конституции этих государств закрепляют исключительные полномочия федерации, исключительные полномочия субъектов и конкурирующую сферу совместного ведения федерации и ее субъектов.

Конституция РФ 1993 г. в ст. 71–73 четко распределила предметы ведения по трем вышеуказанным группам. Исследуя же Конституционный Акт Канады 1987 г., следует заметить, что в ст. 91, 92 гл. VI очерчено лишь две сферы компетенции: исключительное ведение законодательного органа канадской Федерации и исключительное ведение провинций Канады⁵. Однако при ближайшем рассмотрении и тщательном анализе можно заключить, что данная глава содержит еще ряд статей, которые не имеют такого недвусмысленного названия и касаются полномочий в сфере просвещения, законодательства, земледелия и иммиграции. Очевидно, что они очерчивают сферу именно совместных полномочий двух уровней государственных органов федеративной системы.

В федеративном государстве актуален вопрос об участии субъектов федерации в международных и внешнеэкономических связях. В настоящее время как субъекты РФ, так и провинции Канады осуществляют международные, в т. ч. внешнеэкономические связи. Для начала необходимо определиться с вопросом, на основании чего субъекты РФ и провинции Канады как составные части суверенных государств осуществляют подобного рода связи.

Главенствующее положение в национальном законодательстве занимает Конституция. В соответствии с Конституцией РФ (пп. «к», «л», «м», «н» ст. 71) внешняя политика и международные отношения, международные договоры, внешнеэкономические отношения находятся в сфере исключительного ведения федерального центра⁶. К сфере совместного ведения Федерации и субъекта Федерации отнесены координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и выполнение международных договоров Российской Федерации (п. «о», ч. 1, ст. 72). Конституционная формула «в совместном ведении» обозначает «совместное осуществление полномочий федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также их общую ответственность за состояние дел в этих сферах»⁷.

Примечательно также, что законодатель применительно к международной деятельности субъектов Федерации употребляет термин «связи», а к деятельности Российской Федерации в целом — термин «отношения». Термин «связи» подчеркивает неполитический характер деятельности субъектов Федерации на международной арене, тем самым отрицая суверенитет субъекта.

Бесспорно, что в большинстве федеративных государств, и в Российской Федерации в частности, заключение договоров — прерогатива федерации. Но в случаях, если международные

договоры затрагивают интересы субъектов федерации, то последние могут быть подключены к заключению этих договоров. А при определенных обстоятельствах договоры даже могут заключаться составными частями федеративного государства в областях, относящихся к ведению субъектов федерации в рамках их внутренних полномочий, если только это не противоречит федеральной конституции и не вторгается в сферу исключительных прав федерации.

Безусловно, и по сей день в данном вопросе существует много неясностей и пробелов. Тем не менее, в Российской Федерации дело обстоит проще, нежели в Канаде, Конституция которой, определяя распределение полномочий между федеральным центром и провинциями, вообще обходит вопрос осуществления внешнеэкономических связей субъектами стороной. Выходит, что провинции Канады в принципе не обладают правом осуществления внешнеэкономических связей. Однако полагаем, что даже отсутствие в Конституции положения о полномочиях провинций в области внешнеэкономических связей не лишает провинции Канадской Федерации права на их осуществление, но это опять же не должно нарушать компетенцию самой Федерации. Единственное положение, касающееся права заключать договоры во внешнеэкономической области, на сегодняшний день утратило силу, т. к. оно применялось только к договорам, заключенным правительством Британской Империи в колониальную эпоху, поскольку в 1867 г. Канада не обладала государственным суверенитетом⁸. Но согласно конституционному праву Канады международные договоры заключаются от имени Федерации⁹. Права провинций в области внешних сношений ограничены. Вопросы их участия во внешних связях решаются не столько юридически, сколько политически¹⁰. Как писал юридический советник канадского ведомства иностранных дел А. Готлиб, заключение договоров характеризуется неформальным и прагматическим подходом¹¹.

Иными словами, т. к. Канада принадлежит к англо-саксонской системе права, а также в связи с тем, что ее внутреннее законодательство в решении вопроса предоставления провинциям права осуществлять внешнеэкономические связи в значительной степени основывается не на четко изложенных положениях писаной Конституции, полагаем, что ответ может быть найден в таких источниках, как правовые традиции, обычаи и прецеденты, решения многочисленных имперских конференций, известные вердикты и определения судов, Верховного Суда Канады, Судебного Комитета Тайного Совета Великобритании и т. д.¹²

В частности, во многом разграничение предметов ведения и полномочий между канадским центром и провинциями происходило и происходит посредством судебного толкования Конституционных Актов, составляющих Конституцию Канады¹³.

Любопытным фактом в государственном устройстве Канады является то, что вплоть до 1949 г. высшей судебной инстанцией страны был Судебный Комитет Тайного Совета для Канады в Лондоне, который сделал вывод, что права провинций существовали еще до издания Конституционного Акта 1867 г. и были только лишь закреплены им. На данном основании Комитет толковал провинциальные полномочия расширительно, а полномочия центра, возникшего позже, — ограничительно. Этим подходом впоследствии руководствовался и созданный в 1949 г. Верховный Суд Канады.

Юристами как Канады, так и Британской Империи была разработана концепция «двойного аспекта»: даже если предмет отнесен к компетенции федерального парламента, то это не значит, что он исключен из компетенции провинций. Правовая норма может формироваться законодательными актами обеих уровней власти. Концепция была направлена на разрешение противоречий между центром и провинциями. Она же явилась основанием того, что федеральные полномочия могут осуществляться и провинциями, что дополнительно стимулировало центробежные тенденции в Федерации¹⁴.

Юридическое признание Канадой международной правосубъектности провинций в области внешнеэкономических отношений находит отражение именно в прецедентном праве Канады¹⁵. Принципиально важным в данном случае является судебный прецедент, принятый Судебным Комитетом Тайного Совета для Канады по делу о конвенциях Международной организации труда в 1935 г. Так, в 1935 г. канадское правительство решило присоединиться к трем конвенциям Международной организации труда (МОТ) и ввести на их основе соответствующее законодательство внутри страны. Провинция Онтарио оспорила это решение в Судебном Комитете Тайного Совета, который отметил, что федеральная власть не может принимать законодательство,

хотя бы и вытекающее из присоединения к международной конвенции, но относящееся к компетенции провинции¹⁶. Таким образом, федеральные органы утратили прерогативу заключать международные договоры и соглашения по вопросам, входящим в исключительную компетенцию провинций, т. к. в данном случае ответственность за выполнение данных соглашений нес субъект, не участвовавший непосредственно в переговорном процессе¹⁷.

Рассмотрим вопрос определения такого понятия, как «внешнеэкономические связи субъектов федераций». Следует обратить внимание на тот факт, что ни Конституция РФ 1993 г., ни Конституционные Акты Канады не дают определения и расшифровки указанные понятия.

Согласно пп. «к» и «л» ст. 71 Конституции РФ 1993 г. к исключительному ведению Российской Федерации отнесены внешнеэкономические отношения Российской Федерации. Статья 72 (п. «о») Конституции РФ закрепила координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ и выполнение международных договоров Российской Федерации в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. И, наконец, вопросы, остающиеся за рамками ст. 71 и 72, находятся в ведении субъектов РФ.

Принятый в 1999 г. Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», казалось бы, должен был внести определенную ясность в понятийный аппарат. Однако он содержит лишь расплывчатую формулировку, которая смешивает воедино и международные, и внешнеэкономические связи, понимая под ними «осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной, в иных областях связи с иностранными партнерами»¹⁸.

Канадское законодательство вообще обходит этот вопрос стороной, не закрепляя ни в одном акте определения данного понятия¹⁹.

Таким образом, необходимо в первую очередь определиться с тем, что представляют собой внешнеэкономические связи. Прежде всего, отметим, что разработчики Конституции 1993 г. явно хотели подчеркнуть разницу между понятиями «внешнеэкономические отношения» и «внешнеэкономические связи», употребляя первое из них применительно к Федерации, а второе — к субъектам РФ. Однако содержательная разница законодателем не была установлена. В данной связи полагаем, что внешнеэкономические связи, осуществляемые субъектами федерации, являются частью общегосударственного курса, проводимого в рамках внешнеэкономических отношений, ведь субъекты федерации в своих действиях должны следовать за федерацией в целом, в рамках установленных ею рамок политики.

Резюмируя вышеизложенное, определим, что внешнеэкономические связи субъектов федерации представляют собой разновидность осуществляемых субъектами федерации внешних связей неполитического характера, включающих в себя деятельность во внешнеторговой, инвестиционной, туристической и иных внешнеэкономических областях.

В заключение хотелось бы отметить, что, конечно, еще несколько десятилетий назад участие субъектов федеративных государств, в частности Российской Федерации и Канады, во внешнеэкономических связях было явлением сравнительно редким. Но, начиная с 70-х гг. XX в., ситуация начала меняться в сторону, бесспорно, значительного увеличения масштабов участия субъектов федераций во внешнеэкономических связях. Ни субъекты Российского государства, ни провинции Канады не стали исключением из этого правила и пусть не де-юре, но де-факто активно начали вовлекаться в отношения международной торговли, инвестиций, туризма.

Бесспорно, что повышение эффективности внешней торговли, привлечение иностранных инвестиций, обеспечение общей конкурентоспособности в мировой экономике Канады и, в первую очередь, Российской Федерации как федеративных государств представляется абсолютно невозможным без активного включения и внедрения субъектов РФ и провинций Канады в данный объективный процесс. На сегодняшний день именно внешнеэкономическая проблематика играет приоритетную и активную роль во взаимоотношениях государств.

¹ Ronald L. Watts. Comparing Federal Systems. Montreal, 1999. P. 2.

² См.: Черкасов А. Провинция Квебек в контексте российско-канадских экономических отношений // Восприятие Квебека в России: научно-просветительский альманах. М., 2001.

³ См.: Ившина И.Н. Общее и особенное российского и канадского федерализма как элемента формы государства // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2002. № 7. С. 68–71.

⁴ См.: Ившина И.Н. Становление и развитие канадского федерализма. Киров, 2007. С. 3–4.

- ⁵ См.: Конституция Канады. Конституционный Акт 1867 г. // Конституции зарубежных государств. М., 1999. С. 487–498.
- ⁶ См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв.
- ⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.Д. Садовникова. 3-е изд. М., 2006. С. 44.
- ⁸ См.: *Фредерик М.* Конституция, разделение полномочий и международная деятельность Квебека. 2004. URL: <http://quebec.su/?p=178> (дата обращения: 10.10.2009).
- ⁹ См.: *Качанов В.А.* Канадские провинции в международных соглашениях и организациях // Советский ежегодник международного права. 1969. С. 68–69.
- ¹⁰ *Stephen de Boer.* Canadian Provinces, US States and North American Integration: Bench Warmers or Key Players? // *Canada's Options in North America.* 2002. № 8 (4). P. 2–24.
- ¹¹ См.: *Gotlieb A.* Canadian Treaty-Making. Toronto, 1968.
- ¹² См.: *Шило В.Е.* Канадский федерализм и международные отношения. М., 1985. С. 169.
- ¹³ *Skogstad, Grace.* International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension? // *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy* / eds. by Herman Bakvis and Grace Skogstad, Don Mills. Oxford University Press, 2002.
- ¹⁴ См.: *Данилов С.* Эволюция канадского федерализма // *Федерализм.* 2008. № 1. С. 179.
- ¹⁵ См.: *Шило В.Е.* Современный федерализм в контексте международных отношений // США-Канада: Экономика, политика, культура. 1998. № 4. С. 45–49.
- ¹⁶ *Kukucha, Christopher.* Domestic Politics and Canadian Foreign Trade Policy: Intrusive Interdependence, the WTO and the NAFTA // *Canadian Foreign Policy.* 2003. № 10 (2). P. 60–62.
- ¹⁷ См.: *Ившина И.Н.* Становление и развитие канадского федерализма. С. 117–118.
- ¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 2, ст. 231.
- ¹⁹ Documents relatifs aux relations exterieures du Canada. Ottawa, 1990. Vol. 8. P. 12.

Д.К. Ярославцева

ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА США В РЕАЛИЗАЦИИ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Конституция является Основным Законом большинства стран мира. Она регламентирует основы социально-экономической и духовной жизни общества и его политической системы. При этом, несмотря на широту своего нормативного содержания, конституция не представляет собой всеобъемлющий акт, который отличался бы завершенностью или системной законченностью, ибо регулирует, причем нередко в достаточно общих чертах, лишь наиболее важные сферы общественных отношений. В ней возможны явные или скрытые выявляемые только практикой пробелы, в принципе неизбежные в любой конституции, а также явные и мнимые противоречия. Действительно, как ни тщательно готовятся конституционные тексты, в них встречаются формулировки, допускающие неоднозначное понимание или недостаточно согласованные друг с другом. Кроме того, общественная и судебная практика может с течением времени несколько изменить объем некоторых понятий, использованных в конституционном тексте, что также может потребовать разъяснений.

Не является исключением и Основной Закон США, тем более что он имеет почтенный возраст. Различие между писаной и неписаной Конституцией проистекает из творческой интерпретации Конституции. По-видимому, такая интерпретация отчасти обусловливается потребностью обойти сложности, связанные с формальным изменением Конституции. Преодоление того разрыва, который произошел между тем, что соответствует «букве» закона, его «духу», конкретизация и уяснение смысла конституционных положений осуществляются Верховным судом США в процессе судебного конституционного контроля и надзора посредством толкования.

Тот факт, что толкование представляет собой исключительно важную деятельность, не вызывает сомнений. Это очевидно уже из самой предпосылки необходимости толкования-

© Д.К. Ярославцева, 2009
Аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин (Вятский государственный гуманитарный университет).

разъяснения: неполнота права, пробелы, противоречия и другие недостатки действующего законодательства. К тому же исследование вопросов толкования Конституции в деятельности высшего судебного органа страны имеет как познавательный, академический интерес, что, по мнению, С.А. Егорова «может не только послужить лучшему пониманию современных проблем американского конституционализма, но и позволит сравнить их с аналогичными проблемами и институтами в других странах»¹, так и практический характер, что позволяет: во-первых, глубже понять природу и сущность интерпретационных решений Верховного суда и их особенности; во-вторых, проанализировать причины и условия принятия судебных решений, четче определять свойственные им черты; в-третьих, точнее установить место и роль высшего национального судебного органа страны в жизни общества и политической системы².

Представляется возможным подчеркнуть, что именно благодаря правоинтерпретационной деятельности Верховного суда США более 200 лет федеральная Конституция остается Основным Законом успешно развивающегося государства, территория и население которого увеличились во много раз, а общественно-политическая и экономическая жизнь изменились кардинальным образом.

Оценка Конституции США и установление юридического качества конституционно-правовых норм, их эффективности благодаря судебному конституционному контролю и надзору, осуществляемого Верховным судом, определяются множеством критериев: срок действия Конституции, стабильность и неизменность конституционно-правовых норм; степень авторитетности системы конституционно-правовых гарантий; «непосредственность действия» и верховенство ее положений; реальность воздействия на развитие государства, общества, экономической и политической системы; защищенность прав и свобод человека и гражданина и др.

Стоит отметить, что термины «конституционный контроль» и «конституционный надзор» не равнозначны и характеризуют с различных сторон правовую деятельность, так или иначе связанную с толкованием конституции. На их соотношение и частоту использования в конкретной стране влияет тип правовой и судебной систем, в рамках которых осуществляется данная разновидность правовой деятельности. В США чаще применяется термин «судебный надзор» («judicial review») или «конституционный судебный надзор», под которым понимается полномочие федеральных судов проверять законодательные нормативные акты Федерации и штатов и другие действия на соответствие нормам Конституции. При этом если будет выявлен нарушающий Конституцию закон или иной нормативный акт, орган конституционного надзора — Верховный суд, неправомочен отменить его.

В конечном итоге, проанализировав особенности правового статуса Верховного суда США, можно прийти к выводу: высший национальный судебный орган в системе американского судопроизводства главным своим полномочием имеет выявление соответствия или несоответствия норм права, облеченных в нормативно-правовых актах органов государственной власти федерального значения и на уровне отдельных штатов, судов и др. положениям Конституции как Основного Закона страны³.

Судебная практика оказывает разнообразное влияние на формирование и развитие права — «от убеждения до обязательности»⁴. Однако не стоит переоценивать роль и значение высшей судебной инстанции Соединенных Штатов⁵.

Верховный суд неправомочен пересматривать решения судов штатов общим образом, но может пересматривать только те из них, которые затрагивают вопросы федерального законодательства, имеющие принципиальное значение⁶. Если верховный суд штата изменит норму общего права или истолкует каким-либо образом закон штата, или признает его нарушающим конституцию штата и, следовательно, недействительным, его решение не может быть пересмотрено Верховным судом Соединенных Штатов. «Теоретически все решения федеральных судов могут быть пересмотрены, но если они не затрагивают федеральных вопросов, имеющих указанный выше характер, Верховный суд Соединенных Штатов не принимает участия в производстве по делу»⁷, — пишет Д. Карлен. Де-юре Дж. Робертс — председатель Верховного суда США — глава всей американской судебной системы, но его титул «главный судья Соединенных Штатов» характеризует его положение лишь в федеральной судебной иерархии. Однако де-факто председатель Суда не имеет права контроля над судами штатов, за ис-

ключением тех случаев, о которых уже упоминалось, когда он в качестве члена суда выносит окончательное решение по апелляционным жалобам на некоторые, но ни в коем случае не на все решения этих судов. Никакого административного контроля над судами штатов председатель Верховного суда не осуществляет.

Более того, судьи Верховного суда США за всю историю его существования «не раз выносили решения, допускающие социальную, расовую несправедливость, фундаментальные пробелы в области уголовного права, ... игнорировали конституционные поправки ...»⁸, а также допускали такие истолкования одной и той же нормы Конституции, которые противоречили друг другу⁹.

Американский исследователь П. Джонс ввиду этого задается вопросом: «Нам остается задуматься о том, хорошо ли служит самой Конституции такая система, при которой конкретная конституционная практика может приобретать столь ярко выраженный личностный характер»¹⁰? Призывы к ограничению сроков судебной работы, в частности в Верховном суде, периодически звучат, но до сих пор квалифицированное большинство, которое необходимо для принятия необходимой поправки к Конституции, собрано не было.

Таким образом, в качестве недостатков американской модели судебного конституционного контроля и надзора можно выделить следующие обстоятельства: во-первых, неправомочность Верховного суда пересматривать решения судов штатов в случае изменения ими норм общего права, истолкования каким-либо образом закона штата или признания его недействительным, кроме тех, которые затрагивают вопросы федерального законодательства; во-вторых, неправомочность Верховного суда осуществлять административный контроль над судами штатов; в-третьих, инцидентный порядок решения конституционных вопросов; в-четвертых, возбуждение процедуры конституционного производства только по инициативе частных лиц; в-пятых, длительность судопроизводства; в-шестых, обязательность решения только для сторон и сложность придания решению общеобязательной силы; в-седьмых, опасность личностной окраски конституционной практики Верховного суда США; в-восьмых, возможность противоречивого толкования Конституции на разных исторических этапах деятельности Верховного суда и др.

Однако, несмотря на то, что, по сути, американская модель судебного конституционного контроля и надзора имеет существенные недостатки, роль Верховного суда огромна. Опираясь в принятии решений на существующие общественные ценности, он, в свою очередь, взаимодействуя с ними, способствует их переоценке, формирует новые социальные идеалы, а порой укрепляет те, что прошли испытание временем, став олицетворением правового государства и демократического общества. Речь идет, прежде всего, о Конституции и ее толковании — официальном воплощении национальных ценностей, которые, по мнению американского ученого Дж. Вининга, «обеспечивают важную часть морального единства, являются цементом для нашего национального сообщества»¹¹. Ценностями американского конституционализма в деятельности высшего судебного органа страны является взаимодействие множества связей в пределах «национального сообщества» — это и духовная связь, и политические связи, и юридические в особенности¹².

Чарльз Эванс Хьюз, председатель Верховного суда с 1930 по 1941 г., говорил, что «Конституция — это, то, что о ней скажут судьи». Данное заявление звучит довольно высокомерно, если не знать, что фактически Хьюз говорил не о себе. Эти слова были сказаны им в то время, когда он являлся губернатором Нью-Йорка и задолго до того, как стал судьей¹³. Д. Хауард отмечает, что это не было «просто циничным замечанием, как считают многие»¹⁴: действительно, одна из важнейших задач членов Верховного суда США состоит в том, чтобы вкладывать новую жизнь и новое содержание в такие слова и фразы, как: «законное судебное разбирательство», «равная защита со стороны законов», «надлежащая правовая процедура», смысл которых далеко не всегда очевиден.

В результате в судебной практике США, как констатирует М. Шапиро, сложилась парадоксальная ситуация, когда «Верховный суд это суд и не суд или, по меньшей мере, больше, чем суд»¹⁵, а «Конституция будет жить как хартия свободы, пока существуют те, кто наделен храбростью, чтобы защищать ее, чтобы толковать ее, чувством верности, чтобы следовать ей»¹⁶, — говорил член Верховного суда У. Бреннан.

Так или иначе, можно согласиться с мнением Г. Мейера, утверждающего, что опыт показывает, «насколько бесценно то богатство, которое было накоплено в значительной степени из-за несовершенства прошлого и по причине нарушений XIII, XIV, XV Поправок»¹⁷ Конституции. Член Верховного суда Брэндис в особом мнении по поводу одного из решений Верховного суда США заметил: «...В делах, касающихся федеральной Конституции, где внесение исправлений законодательным путем практически невозможно, Верховный суд часто отступает от своих прежних решений. Он учитывает уроки опыта и признает силу аргументов, считая, что метод проб и ошибок, столь плодотворный в физике, применим также при отправлении судебной функции»¹⁸.

Представляется, что правовое значение Верховного суда США в реализации судебного конституционного контроля заключается в следующем:

1. Властная сила Верховного суда в осуществлении судебного конституционного контроля распространяется на всю территорию Соединенных Штатов.
 2. Полномочия Верховного суда США по вопросам толкования Конституции в самом ее тексте, т. е. нормативно на федеральном уровне, не закреплены, а присвоены им самостоятельно.
 3. Верховный суд США служит ориентиром для высших судебных органов штатов.
 4. Реализация полномочий Верховного суда США ведет к созданию судебных прецедентов — источников права, принятых в ходе конкретного судебного разбирательства и обретающих при возникновении аналогичных ситуаций в будущем общеобязательную юридическую силу.
 5. Верховный суд США своими решениями воздействует не только на правовую, социально-экономическую, духовную сферы общественной жизни, но и на политику в определенных юридических рамках, отражающих особенности американского конституционализма, исторического развития и государственности страны.
 6. Оценка Конституции США и установление юридического качества конституционно-правовых норм, их эффективности благодаря судебному конституционному контролю, осуществляемого Верховным судом, определяется множеством критериев.
 7. Реализация интерпретационных полномочий Верховного суда США способствует улучшению баланса «сдержек» и «противовесов» в соотношении законодательной власти и конституционного правосудия.
 8. Судебный конституционный контроль высшего судебного органа страны обеспечивает устранение причин возможных коллизий между тремя ветвями власти.
 9. Судебный конституционный контроль ведет к предупреждению и смягчению возможных негативных моментов в судебной практике вообще и в деятельности Верховного суда США в частности.
 10. Верховный суд США обеспечивает поддержание высокого уровня правосознания среди американцев, воспринимающих Конституцию как некую «мирскую Библию».
- Таким образом, при анализе полномочий Верховного суда США, можно с уверенностью утверждать, что американский Суд имеет определенно весомое значение, играя более важную роль, чем высшие судебные органы штатов и, пожалуй, большинства других государств.

¹ Егоров С.А. Конституционный надзор в современной политико-правовой теории США // Советское государство и право. 1991. № 4. С. 130.

² Еще со времени учреждения Основного Закона США 1787 г. основатели Конституции считали, что судебная проверка соответствия законов и других нормативно-правовых актов должна была, по утверждению, В.Б. Евдокимова, служить средством защиты полномочий Федерации от сепаратистских тенденций отдельных штатов; гарантом стабильности конституционных отношений между отдельными органами федеральной власти; средством охраны основных прав и свобод личности и объединений от злоупотреблений со стороны законодательной и исполнительной властей. См.: Евдокимов В.Б. Конституционное судопроизводство в США. Екатеринбург, 1996. С. 11.

³ Как отмечает А.А. Мишин, «...в США значительная часть фактической Конституции представляет собой результат деятельности судебной власти». См.: Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984. С. 65.

⁴ Подробнее об этом см.: Бошно С.В. Влияние судебной практики на законотворчество // Государство и право. 2004. № 8. С. 21.

⁵ Н. Хентофф, исследователь юриспруденции Первой поправки, заметил: «Когда Верховный суд принимает какое-либо решение, работа граждан... только начинается. Там, где конкретному решению существует противодействие властей... любой обеспокоенный этим гражданин может превратиться в конституционалиста-практика, вступив с ними в единоборство... В противном случае, даже решение самого Верховного суда останется на бумаге, на которой оно было записано» (Власихин В.А. Феномен Верховного суда США. Американский ареопаг

в первом доме на Первой улице // Российская юстиция. 2000. № 10–11. С. 55–57). Более того, исследователь истории Верховного суда США Ч. Уоррен советует нам не забывать, что «как бы Верховный суд ни толковал положения Конституции США, законом остается Конституция, а не решения Суда» (*Мейсон Алфеус Т.* Регулятор государственного строя США // Америка. 1978. № 259. С. 20–21).

⁶ См.: 28 U. S. C. § 1257.

⁷ Карлен Д. Американские суды: система и персонал / пер. с англ. В.А. Власихина. М., 1972. С. 30.

⁸ *Meyer Howard N.* The amendment that refused to die. New York, 1973. P. 232.

⁹ К примеру, путем толкования Конституция в середине XIX в. встала на права белых американцев, создав законы, дискриминирующие чернокожих (Jim Crow Laws). Однако уже в 50-е гг. XX в., когда нравы и взгляды изменились и началась борьба за равные права, толкование той же самой нормы позволило уравнивать всех в правах. См.: *Лагон С.С.* Роль независимых судов // Материалы о свободе, USIA, 1996. С. 1; более подр. об этом см.: *Meltsner M.* Cruel and unusual. The Supreme Court and Capital Punishment. New York, 1974. P. 73–105. Об этом же говорит американский исследователь С. Фриделбаум, замечая, насколько длительным был этап в преодолении фактически конституционного стандарта формулы «отдельная, но равная защита», доминировавшего над «национальной равной защитой» прав и свобод. См.: *Friedelbaum Stanley H.* The Rehnquist Court: In Pursuit of Judicial Conservatism. P. 113.

¹⁰ *Джонс П.* Верховный суд: уникальный институт // Вопросы демократии (электронный журнал). 2004. № 8.

¹¹ *Semonche John E.* Keeping the Faith: A Cultural History of the U.S. Supreme Court, 1998. P. 7.

¹² «Верховный суд Соединенных Штатов, находящийся на вершине правовой системы страны, играет центральную роль в объяснении, укреплении и расширении диапазона взаимодействия этих связей». См.: *Semonche John E.* Op. cit. P. 1; «Именно это взаимодействие — этот сложный и здравый диалог, в конечном счете, является важным значением» в деятельности Верховного суда США. См.: *Wellington Harry H.* Interpreting the Constitution: The Supreme Court and the process of adjudication. New Haven; London, 1990. P. 158.

¹³ *Aaseng N.* Great justices of the Supreme court. Minneapolis, 1992. P. 103.

¹⁴ *Хауард Д.* От Эрла Уоррена до Уоррена Бергера. Активность и сдержанность // Америка. 1978. № 259. С. 30; По мнению ряда российских ученых, судья Хьюз, прежде всего, хотел выразить ту мысль, что судьи — это верховные хранители Конституции и за ними всегда остается последнее слово по тем делам, которые поступили на их рассмотрение в части того, что Конституция разрешает и что запрещает. См.: *Боботов С.В., Жигачев И.Ю.* Введение в правовую систему США. М., 1997. С. 58.

¹⁵ *Ulmer Sidney S.* Supreme court policymaking and the constitutional law. New York, 1986. P. 27.

¹⁶ Цит. по: *Власихин В.А.* Коэн против штата Калифорния. О свободе криволинейного слова // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 62.

¹⁷ *Meyer Howard N.* Op. cit. P. 240.

¹⁸ *Карлен Д.* Указ. соч. С. 41.

С.Н. Братановский, О.Г. Остапец

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНЫМ КОМПЛЕКСОМ В РОССИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Многогранность и многоаспектность отечественного транспортного комплекса подразумевает различные уровни его изучения. В связи с этим представляется необходимым начать рассмотрение системы управления транспортом России с теоретико-правовых основ.

Система в переводе с греческого — целое, состоящее из частей, совокупность взаимосвязанных элементов. Смысл слова в данном случае отражает лишь формальное содержание этой категории. В научной литературе под системой понимается множество элементов, взаимосвязанных между собой и представляющих целостное единство¹.

Сущность системной концепции емко выразил А.А. Богданов: «Организм, организация имеют свою «цель» и сообразно ей устроены... Организационное целое оказалось на самом деле практически больше простой суммы своих составных частей, но не потому, что в нем создавались из ничего новые активности, а потому, что его наличные активности соединяются более успешно, чем противостоящие им сопротивления»². В настоящее время ученые выделяют следующие виды управляемых систем: механические, биологические, социальные³.

В механических системах управление осуществляется совокупностями машин и технологическими процессами. Объект управления в биологических системах — процессы, происходящие в живых организмах.

Социальные системы управления относятся к наиболее сложным. В основе их функционирования лежит управление общностями людей. Со структурно-функциональной точки зрения — это сложная динамическая система с иерархией подсистем различной сложности и организации. Каждая из этих систем, являясь компонентом, частью системы более высокого уровня, в свою очередь, заключает в себе собственные системы, также подверженные членению.

Система управления транспортом в России — одна из подсистем управления обществом, имеющая определенную внутреннюю организацию и функции, связь с другими системами и перспективы дальнейшего развития. Она представляет собой комплекс подсистем более низкого класса, элементов управления и их отношений, закономерно связанных в единое целое, которое имеет свойства, отсутствующие у его частей, и характеризуется следующими признаками:

представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов;

© С.Н. Братановский, 2009

Доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина).

© О.Г. Остапец, 2009

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина).

является подсистемой более сложной системы управления единым хозяйственным комплексом, способствуя выполнению функции установления необходимой связи потребителей транспортных услуг с их производителями (транспортными предприятиями);

находится в единстве с окружающей средой и в то же время относительно самостоятельна по отношению к ней, так что они влияют друг на друга;

имеет внутренние (между частями системы) и внешние (между системой и окружающей средой) связи; иерархическую структуру, определяемую составом элементов, подсистем и их связей и состоящую из ряда уровней управления — относительно обособленных структурных образований, различающихся по своему статусу (правам и обязанностям);

обладает определенными устойчивыми свойствами;

способна изменяться сообразно изменившейся действительности, т.е. способна к развитию и самосовершенствованию.

Система управления транспортом включает в себя следующие элементы: цели, субъект, объект и их связи, принципы, функции, методы, информацию, процесс, технологию, организационную структуру.

Исследуемой нами системе транспортного управления присуще наличие двух взаимосвязанных элементов: управляющего (субъекта) и управляемого (объекта). В качестве субъектов выступают органы государственного и муниципального управления транспортом. Объекты системы управления транспортным комплексом России — юридически и организационно оформленные коллективы людей: предприятия и организации (индивидуальные предприниматели), осуществляющие пассажирские и грузовые перевозки, предприятия, входящие в отраслевую систему (технический и обслуживающий комплексы), различные образовательные учреждения, готовящие специалистов в сфере транспорта, и т. д.

Определяющим в сочетании «система управления» является категория «управление». Поэтому представляется целесообразным, прежде всего, остановиться на рассмотрении этой научной категории. Управление — это всегда воздействие. Подведение под него стихийного действия природных и социальных сил, а также механизмов саморегуляции приводит к искажению сути управляющего воздействия, а суть в том, что управляющим источником компонентов выступает человек. Самые сложные автоматизированные системы управления, которые приводятся в действие компьютером и без прямого участия человека, создаются и программируются им. Управляющее воздействие означает, прежде всего, сознательное начало, момент неременной связи управления с человеком. Управляющее воздействие — это практическая деятельность, специфический вид труда, совершение действий административно-правового свойства, направленное на исполнение законов, создание правовых актов, их реализацию и проведение организационных мероприятий. Однако термин «деятельность» не раскрывает до конца социальную сущность управления, его специфическое место и роль в жизни людей. Поэтому можно управляющее воздействие характеризовать и как отношение (субъектно-объектное), входящее в систему общественных отношений. В иерархии общественной структуры это отношение, как правило, вертикально по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны возможности властно выражать и осуществлять свою волю. В юридической науке внимание обращается преимущественно на правовую форму управляющего воздействия⁴.

Управление транспортным комплексом, как и всей социально-экономической сферой в России, носит целенаправленный характер. Касаясь этого аспекта, весьма точное определение управлению дал Г.В. Атаманчук: это целеполагающее, т. е. сознательное, продуманное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в форме самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии, общественные объединения, предприятия, общества, союзы и пр.)⁵.

Представители кибернетической науки определяют управление как перевод объекта (какой-либо системы) в новое состояние или изменение состояния объекта управления для достижения целей системы⁶.

Несколько иное, но отвечающее современным реалиям Российского государства определение управления предлагает С.В. Новиков: целенаправленное, постоянно осуществляемое воздействие органа или компетентного должностного лица на конкретную область об-

ественных отношений, претворяющее в жизнь рациональные идеи и обеспечивающее надлежащее функционирование управляемого объекта⁷.

Между тем основополагающее воздействие на административно-правовые отношения в сфере транспорта оказывает государственное управление. В научной литературе и практике нет однозначного понимания термина «государственное управление». Одни толкуют его расширительно, как практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу⁸, другие — как деятельность госаппарата по регулированию общественных отношений, по управлению как общественными, так и собственными делами⁹. Встречается и более узкое толкование государственного управления. В.М. Манохин сводит его к организующей, исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, осуществляемой на основе и во исполнение законов и состоящей в повседневном практическом выполнении функций¹⁰.

По нашему мнению, отождествление сферы государственного управления со сферой функционирования исполнительной власти явно сужает объект понятия. Оно определяется не столько по объекту и содержанию управляющего воздействия, сколько по действующему в его пределах субъекту. Государственное управление — это вся деятельность государства по организации государственных органов их связей и функционирования. Отсюда и широкий предмет политического и государственного воздействия¹¹.

А.И. Радченко предлагает свое понимание государственного управления как деятельности «исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов и актов органов законодательной (представительной) власти»¹². Представляется, что данная трактовка не совсем отвечает «духу» конституционной установки на суверенность народа в организации государственной власти. Определение государственного управления через влияние только сверху вниз не раскрывает сути государственного управления. Об этом вполне определенно высказывались отечественные государствоведы еще в 80-е гг. прошлого столетия. Так, Г.В. Атаманчук подчеркивал, что «... для социальных систем в отличие... от технических характерно органическое единство субъектов и объектов управления, их переплетение, относительность, перемена ролями»¹³. Б.Н. Курашвили чуть позже заявлял: «Начинать нужно с теории государственного управления. Пришло время распротиться с односторонним представлением о государственном управлении и принять форму сотрудничества»¹⁴.

Будучи сложной по своей структуре правовым явлением, российская система государственного управления транспортным комплексом имеет не одну, а много связанных между собой целей.

Определение целей — первооснова, которой подчинено функционирование систем управления, начиная с разработки задач и формирования их структур и кончая оценкой результатов деятельности (соответствие достигнутого поставленным целям).

Разделение целей в системе управления — сложная проблема. В теории управления процесс ранжирования целей осуществляется с помощью метода, который называется «дерево целей». На практике выбор цели действий имеет исключительно важное значение в деятельности руководителя или организации управления, т. к. правильно выбранная цель определяет успешное решение задач¹⁵.

Управление, ориентированное на достижение конкретных целей, называется программно-целевым. Этот вид управления все шире применяется в сфере развития транспортного комплекса¹⁶.

Цели государственного управления транспортом взаимно дополняют друг друга, но в то же время имеют различную направленность. Однако по своей общественной природе они не противоречивы, т. к. отражают различные стороны главной цели управления транспортом в России — выработка и применение системы мер, направленных на предупреждение аварийных ситуаций, обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина при осуществлении всех видов перевозок, организацию надлежащих условий труда работников транспортной отрасли.

Главная цель управления распадается на производные (подцели) различного порядка, которые ставятся перед субъектом управления.

Анализ содержания правовых актов органов управления ТК РФ¹⁷, положений, регламентирующих деятельность транспортных предприятий и организаций¹⁸, позволяет определить наиболее важные подцели управления транспортной инфраструктурой, которые могут быть классифицированы следующим образом: 1) экономические; 2) социальные; 3) производственно-трудо-вые; 4) интеграционные; 5) инновационные; 6) обеспечительные; 7) правовые; 8) информационные.

По значимости: 1) стратегические; 2) тактические; 3) оперативные.

По срочности: 1) краткосрочные; 2) среднесрочные; 3) долгосрочные.

Анализ практики, изучение специальных работ¹⁹ позволяют сделать вывод о том, что для достижения указанных целей перед системой управления транспортом России стоит необходимость решения ряда международных, общефедеральных и региональных задач.

1. Международные:

развить международный транзит через территорию Российской Федерации с использованием международных транспортных коридоров;

повысить конкурентоспособность отечественных перевозчиков и увеличение их доли на мировом рынке транспортных услуг;

обеспечить развитие экспорта транспортных услуг и создание благоприятных условий для отечественных транспортных операторов на международных рынках транспортных услуг.

2. Общефедеральные:

сформировать правовую основу для реализации инвестиционных проектов, особо значимых для ликвидации узких мест и недостающих звеньев в транспортной инфраструктуре;

обеспечить ценовую доступность социально значимых транспортных услуг для населения с низкими доходами, инвалидов, пенсионеров, учащихся;

создать государственно-общественную систему контроля деятельности предприятий транспорта всех типов и видов собственности;

развить транспортную систему в интересах обеспечения задач в области обороны и безопасности государства;

координировать действия по обеспечению антитеррористической безопасности на транспорте;

координировать действия по использованию транспорта в целях защиты населения и территорий в части гражданской обороны, при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также при ликвидации их последствий с одновременным недопущением создания чрезвычайных ситуаций вследствие эксплуатации транспортной инфраструктуры;

обеспечить единое административно-правовое и информационное пространство, создать систему законов и иных нормативных правовых актов в области регулирования транспорта, которая бы органически объединяла федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ, а также на основе договоров более четко разграничить права и обязанности России и ее субъектов в сфере транспортного обслуживания;

повысить качество перевозки пассажиров и грузов, развить правовую базу для добросовестной конкуренции на рынке транспортных услуг;

развить инновации на транспорте, внедрение наиболее эффективных технологий перевозок грузов и пассажиров;

развить социальное партнерство на транспорте;

развить программно-целевой механизм управления и финансирования транспортной инфраструктуры, стимулировать смешанное частно-государственное финансирование системы транспортных услуг и объектов.

3. Региональные:

стимулировать самостоятельность транспортных предприятий в выборе стратегий развития, содержания реализуемых программ и услуг, финансово-хозяйственной деятельности;

повысить эффективность управления региональной системой грузовых и пассажирских перевозок при минимизации затрат;

обеспечить круглогодичный доступ к опорной транспортной сети по дорогам с твердым покрытием для сельских населенных пунктов, в которых проживает значительная часть населения страны.

Указанные цели и задачи в системе управления российским транспортом достигаются на основе реализации плана, который устанавливает последовательность частных задач и увязывает их между собой.

Плановость управления дает возможность, исходя из выявленных закономерностей развития транспортного комплекса РФ, наиболее полно удовлетворять потребности современного общества в транспортных услугах, обеспечивать стабильное движение всех видов транспортных средств, осуществлять строительство объектов транспортного назначения. Плановость пронизывает всю функциональную деятельность органов управления транспортом.

Планирование — это определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления транспортным комплексом. В процессе реализации планирования создаются программы, различные стратегии по развитию отношений в сфере грузовых и пассажирских перевозок. В общем виде разработку плана можно свести к решению 4-х крупных проблем: 1) определение потребностей и интересов в развитии транспортного комплекса на планируемый период времени и формирование на этой основе целей и задач; 2) разработка путей развития всех видов транспорта и темпов роста его основных рабочих показателей; 3) определение потребностей в материально-технических условиях и трудовых ресурсах; 4) установление форм и методов контроля за выполнением планируемых мероприятий или задач.

На наш взгляд, эффективность планирования в сфере предоставления транспортных услуг на морском, речном, железнодорожном, воздушном и автомобильном транспорте в России тесно связана с совершенствованием информационной и нормативно-правовой базы, повышением уровня стандартизации и экономической обоснованности.

Характеризуя далее систему государственного управления транспортными отношениями, следует отметить, что процесс управления ими осуществляется постоянно и непрерывно. Благодаря воздействию на общественные связи, возникающие в данной системе, оперативному вмешательству с целью устранения неувязок и отклонений достигается эффект сохранения динамического равновесия всей системы.

Информация необходима не только в самой системе государственного управления транспортным комплексом, но и для осуществления связей с другими системами: промышленной, здравоохранения, образования и т. д. Этот обмен информацией является обязательным условием существования системы управления транспортом.

Правовая природа информационного воздействия в управлении перевозками заключается в передаче от субъекта к объектам управления совокупности юридических норм, регламентирующих деятельность последних, определяющих границы возможного или должного поведения структурных звеньев и отдельных лиц, входящих в состав указанных объектов. После получения объектом (транспортным предприятием, учреждением) информации происходит реализация субъектами своей компетенции и правовое регулирование достигает своих целей и воплощается в поведении участников конкретных обеспечительных организационно-правовых отношений.

При этом следует отметить, что в условиях развития рыночных отношений управляемые объекты проявляют достаточно интенсивную активность. Это находит свое выражение в наличии обратной информационной связи. Все вышестоящие звенья аппарата управления транспортом (руководство отделов, управлений, агентств) должны располагать информацией, в которой бы отражались изменения, происходящие в управляемых объектах системы (транспортных предприятиях, организациях), и которая позволяла бы вносить определенные коррективы в управленческие процессы.

Характеризуя государственное управление транспортом как имеющее правовую основу, мы должны отметить и имманентно присущий ему властный характер этого управления. Механизм воздействия власти находит свое выражение в том, что совокупная воля субъекта управления подчиняет себе совокупную волю управляемого объекта. Это воздействие проявляется в осуществлении распорядительных полномочий от имени государства.

Имея распорядительные полномочия, органы государственного управления российским транспортным комплексом одновременно являются и исполнительными, т. к. вся их деятельность основывается на взаимосвязи исполнения законов и предписаний и применения с этой целью определенных властных распорядительных полномочий. Исполнительная и распорядительная деятельность основная для аппарата государственного управления транспортом.

Однако в процессе своей работы органам управления приходится выступать и в качестве субъектов имущественных отношений, регулируемых гражданским правом. Чаще всего такие

отношения возникают при заключении гражданско-правовых договоров, связанных с договорами перевозки, покупкой и арендой транспортных средств, зданий и сооружений для обеспечения деятельности перевозочного процесса и др.

Кроме того, для обеспечения своей основной деятельности — организации и управления транспортом — органы управления в этой сфере вступают в отношения, урегулированные нормами других отраслей законодательства: конституционного, финансового, трудового и т. д.

Если исполнительная и распорядительная деятельность — это своеобразная форма осуществления управления, то организационная характеристика наполняет эту форму необходимым содержанием. Выделение организующего характера управления показывает, чем занимаются органы управления. Организационная деятельность в системе управления транспортной инфраструктурой включает в себя координацию, регулирование и контроль.

Координация придает суммарным усилиям объектов управления рациональный характер, отличный от того, который мог быть при простом сложении усилий этих объектов. С развитием материально-технической базы транспортных предприятий (например, служба такси) значение координации возрастает, т. к. возникает задача согласования деятельности отдельных единиц, входящих в эти образования. При этом следует учитывать, что координация не является прерогативой лишь субъектов управления. Объекты системы — транспортные предприятия — не пассивные участники, они также координируют свои действия. Совершенствование координации состоит в том, что необходимо учесть и согласовать интересы всех участников управленческих отношений.

Координация по своему содержанию подразделяется на два вида: внутреннюю и внешнюю. Первый вид координации находит свое выражение при осуществлении одним руководящим центром (Министерством транспорта РФ) внутренней организационной деятельности. Внутренняя координация обеспечивает связь элементов каждой из подсистем, четкую работу всех объектов управления. При осуществлении внешней координации не происходит непосредственной организации выполнения функций управления, т. к. она осуществляется без вмешательства в оперативную деятельность министерств и ведомств.

Координацию высшего и более общего порядка в системе управления транспортом осуществляют Президент и Правительство РФ. Они обеспечивают разработку и реализацию стратегии государственной политики в области перевозочной деятельности, ее законодательного закрепления и иного организационного и правового оформления. Например, постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 утверждена Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)»²⁰.

На основе постановлений Правительства РФ создаются некоторые объекты системы государственного управления транспортным комплексом. К компетенции Правительства РФ отнесено установление лицензирования перевозочной деятельности, утверждение тарифов, порядка осуществления налоговых платежей, определение порядка разработки, утверждения и введения государственных транспортных стандартов, а также ряд других функций и полномочий, вытекающих из норм и требований Конституции РФ, федеральных законов и соглашений высших органов управления России и субъектов РФ по вопросам государственной организации транспортной системы. Аналогичную координацию в транспортной сфере осуществляют и исполнительные органы в субъектах РФ (правительства, администрации и т. д.).

Другой элемент организующего характера управления — регулирование — проявляется в случаях, когда в системе возникает нарушение установленных связей между субъектом и объектом. Регулирование может быть различным, оно зависит от специфики управляемого объекта (государственные транспортные предприятия, муниципальные транспортные предприятия, частные транспортные предприятия, ассоциации и другие объединения, индивидуальные предприниматели). Формы регулирования могут быть правовыми, материальными, моральными.

Регулирование — это использование способов и методов управления в процессе организации системы управления транспортом и ее функционирования; установление общеобязательных требований и процедур для объектов — транспортных предприятий (государственные стандарты, требования к процедуре лицензирования) в целях обеспечения эффективного порядка управления в области транспорта, безопасности перевозок, равенства участников перевозочного процесса, основ демократической конкуренции, прав и свобод граждан.

Результаты реорганизации системы управления транспортом в России в течение последнего десятилетия дают основание говорить об имеющем место перераспределении государственно-управленческих функций в этой области: происходит расширение объектов непосредственного государственного управления (государственные транспортные предприятия) и усиливается тенденция государственного регулирования (коммерческие транспортные предприятия).

Следует отметить, что значение государственного регулирования в последние годы заметно возросло как в специальных работах²¹, так и в нормативно-правовом материале²². Под этим термином понимается регламентация государством в законодательных и иных нормативных правовых актах общих требований к государственной управленческой деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти. Полный перечень направлений реализации функции государственного регулирования в сфере транспорта достаточно велик; укажем лишь некоторые из них: определение правил поведения и действий посредством нормативного правового акта; установление конкретных процедур управления (лицензирование, налогообложение, регистрация и т. д.); установление механизма контроля требуемых действий, т. е. осуществление контрольной и координационной деятельности, реализация надведомственных полномочий; формулирование задач и этапов управленческой деятельности и т. д.

Обязательным элементом организационных начал управления транспортной отраслью является контроль. Анализ современной отечественной правовой литературы позволяет сделать вывод о том, что контроль представляет собой самостоятельную государственно-значимую форму юридической деятельности²³. Подконтрольные ведомства (Федеральная авиационная служба, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта и Федеральное агентство морского и речного транспорта) систематически подают сведения о своей деятельности в Министерство транспорта РФ, где они обрабатываются. На основании полученных данных проводится качественный и количественный контроль функционирования указанных ведомств с дальнейшей целью устранения недостатков в системе.

Управление транспортной инфраструктурой отвечает принципу законности, т. е. деятельность органов системы управления основывается на положениях и требованиях федеральных законов и законодательных актов субъектов РФ. Эта деятельность не должна противоречить и подзаконным нормативным актам, изданным самими органами государственного управления транспортом. Иными словами, управленческая деятельность осуществляется органами только в пределах предоставленных им полномочий и компетенции. Управление в рассматриваемой нами системе строится на основе вертикальных (субординационных, иерархических) и горизонтальных связей и отношений. В большей мере (учитывая императивность управленческой деятельности) распространены вертикальные отношения, т. е. отношения строгого подчинения административной и дисциплинарной власти субъектов управления. В процессе развития рыночных отношений в транспортной сфере появились новые формы организации — горизонтальные отношения, основанные на равенстве участников транспортно-обеспечительных отношений. В данном случае можно говорить о перераспределении полномочий между субъектами (исполнительными органами социального обеспечения и обслуживания) и управляемыми объектами (социальными учреждениями), заключении административных договоров.

¹ См., например: *Азаркина В.А.* Управленческие принципы. М., 1995. С. 23–24; *Гончаров И.Н.* Организация управленческого процесса. Новосибирск, 1996. С. 47–48.

² *Богданов А.А.* Тектология (Всеобщая организационная наука). М., 1989. Кн. 1. С. 113, 117.

³ См.: *Бочаров В.Д.* Системность в управлении. М., 2000. С. 13.

⁴ См.: *Глазунова Н.И.* Система государственного управления. М., 2002. С. 10–11.

⁵ См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М., 2000. С. 29–30.

⁶ См.: *Кибернетический словарь* / под ред. В.М. Глушкова. Киев, 1979.

⁷ См.: *Новиков С.В.* Системообразующие факторы управленческого процесса. Самара, 2006. С. 45.

⁸ См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. С. 38.

⁹ См.: *Курашвили Б.Н.* Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 99.

¹⁰ См.: *Советское административное право* / под ред. В.М. Манохина. М., 1977. С. 13.

¹¹ См.: *Глазунова Н.И.* Указ. соч. С. 12–13.

¹² *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д, 1997. С. 22.

¹³ См.: *Атаманчук Г.В.* Сущность государственного управления. М., 1980. С. 40.

¹⁴ См.: *Курашвили Б.Н.* Указ. соч. М., 1987. С. 71.

¹⁵ См.: *Бочаров В.Д.* Указ. соч. С. 72.

¹⁶ См., например: Стратегия развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года (утверждена приказом Минтранса России от 31 июля 2006 г. № 94) // *Российский транспорт: перспективы развития*. М., 2007.

¹⁷ См., например: Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 732 «О дальнейшем развитии железнодорожного транспорта Российской Федерации» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1996. № 21, ст. 2471; Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 23, ст. 2366; Распоряжение Минтранса России от 3 февраля 2003 г. № НС-4-р «О разработке нормативных правовых актов в развитие Кодекса внутреннего водного транспорта в 2003 году» // *Российский транспорт: перспективы развития*. М., 2007; Решение о Концепции согласованной транспортной политики государств — участников СНГ на период до 2010 года (Астана, 15 сентября 2004 г.) // *Российский транспорт: перспективы развития*. М., 2007 и др.

¹⁸ См., например: Постановления Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 173 «Вопросы Федерального дорожного агентства» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2004. № 15, ст. 1465; от 30 июля 2004 г. № 396 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2004. № 32, ст. 3343.

¹⁹ См., например: *Макеев В.А.* Экономические проблемы развития транспортной системы региона и их решение: дис. ... д-ра эконом. наук. М., 2002; *Куренков П.В., Котляренко А.Ф.* Внешнеторговые перевозки в смешанном сообщении. Самара, 2002; *Мордовченков Н.В.* Методологические основы совершенствования функционирования современной инфраструктуры (региональный аспект). Н.Новгород, 2002; Об итогах деятельности транспортного комплекса, геодезии и картографии в 2005 году и задачах на 2006 год (информационно-аналитический обзор). М., 2006.

²⁰ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 51, ст. 4895.

²¹ См.: *Стариков Ю.Н.* Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Нормы. Воронеж, 1998. С. 179; *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Ч. 2: Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. М., 1999. С. 7–9.

²² В рассматриваемом нами случае в соответствии с ч. 1 ст. 4 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ государственное регулирование в области внутреннего водного транспорта осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области транспорта непосредственно либо через его территориальные органы или находящиеся в его ведении государственные организации, а также другими федеральными органами исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий.

²³ См., например: *Маштакова Е.А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000; *Назаров С.Н.* Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000; *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2002; *Галанина Л.А.* Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // *Журнал российского права*. 2002. № 1. С. 26–36; *Ерицян А.В.* Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности // *Государство и право*. 2002. № 2. С. 103–108; *Гуляев А.* Контролирующие органы в сфере бизнеса // *Закон*. 2002. № 9. С. 49–56; *Грачева Е.Ю.* Основные тенденции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации // *Правоведение*. 2002. № 5. С. 73–80 и др.

Е.И. Маторина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И САМОРЕГУЛЯЦИЯ В КУЛЬТУРНО-ИНФОРМАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Существование человека немислимо вне культурно-информационного пространства, которое его окружает, которому он принадлежит и с которым взаимодействует. При этом мы исходим из понимания культуры в широком смысле как информационного аспекта жизни общества, несущего социально значимую информацию и регулирующего индивидуальную и коммуникативную деятельность и поведение человека.

Эта информация выступает совокупным исторически развивающимся социальным опытом, закрепляемым в знаковой форме, в качестве содержания различных семиотических систем, в т. ч. систем тех или иных материальных объектов (объектов материальной культуры). В процессе накопления этого опыта сам человек как индивид социальный становится творением культуры.

Системообразующим фактором всего многообразия феноменов культуры выступают предельные основания каждой исторически определенной культуры, которые могут быть представлены т. н. мировоззренческими универсалиями¹, задающими целостный обобщенный образ человеческого мира. Специфический блок их составляют следующие категории: «чело-

© Е.И. Маторина, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная академия права).

век», «общество», «сознание», «добро», «зло», «красота», «свобода» и другие, фиксирующие в наиболее общей форме исторически накапливаемый опыт включения индивида в систему многообразных социальных отношений. В них находит выражение и человек как субъект деятельности, и структура его общения, и отношения к иным индивидам, группам и обществу в целом, к целям и ценностям социальной жизни.

В мировоззренческих универсалиях детерминируются идеологические, в т. ч. идеолого-правовые концепции, идеологемы и парадигмы, требование необходимости четкого формулирования которых выдвигает сама жизнь².

Показательна в этой связи точка зрения Ю. Хабермаса, который отмечает, что в настоящее время вряд ли возможна самоорганизация жизненных форм, что современное общество нуждается в управлении³. А последнее оказывается попросту неэффективным в проекции на содержание и «качество» жизни вне рамок ценностных ориентаций в контексте аксиологических подходов. И не случайно «западная» цивилизационная модель подвергается все более широкой и жесткой критике за культ потребления с нацеленностью на мировые природные ресурсы и эрозию моральных императивов⁴.

В узком, административно-правовом аспекте культура как объект правового регулирования рассматривается в качестве одной из отраслей социально-культурного комплекса и более широкого понятия «социокультурная сфера», включающего все многообразие культурно-информационных процессов и соответствующих им социальных отношений, выступающих в форме административно-правовых, т.е. с присутствием субъекта властно-исполнительной компетенции и правомочия.

Часть 1 ст. 114 Конституции РФ устанавливает, что Правительством России обеспечивается проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, как и в других сферах жизнедеятельности. Государственная политика есть совокупность стратегических целей и программных установок, средств и способов их достижения, реализуемых использованием всего потенциала государства. В конкретной детерминации она различается спецификой функционирования и развития соответствующей сферы социальной организации⁵. Государственная культурная политика (политика государства в области культурного развития) выступает в виде совокупности принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также самой деятельности государства в области культуры⁶.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 157 и Положением «О Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 289⁷, Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия и кинематографии, средств массовой информации и массовых коммуникаций, архивного дела и по вопросам межнациональных отношений.

Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ осуществляет координацию и контроль за деятельностью находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федерального архивного агентства, Федерального агентства по культуре и кинематографии, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям⁸.

Политика переводит в практическую плоскость идеологию и не может рассматриваться вне ее. В соответствии с ч. 2 ст. 13 Конституции РФ никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (то же — в отношении религии (ч. 1 ст. 14)). Но из этого лишь вытекает, что государственная политика должна базироваться на консенсусной идеологии, наиболее полно отображающей компромисс многообразного поля векторов разнонаправленных интересов и ценностных ориентаций⁹. Реализуясь в органическом единстве с системой государственного управления и государственным административным механизмом, государственная политика несет с собой и все издержки и недостатки этого механизма, который в марте 2004 г. подвергся существенной реорганизации (введение 3-звенной структуры федеральных органов исполнительной власти). Вместе с тем это лишь

первые шаги масштабной административной реформы, в ходе которой предстоит многое сделать для придания государственному администрированию качеств действенного и эффективного управления социальными процессами как на макро-, так и нижележащих уровнях.

В предисловии к работе «История советской политической цензуры» авторы-составители говорят об «утрате методологической значимости таких идеологических постулатов, как «культурное строительство», «социалистическая культура» и т.д.»¹⁰. Однако отнюдь не методологическую значимость имела и имеет «культурная политика» (и соответствующее ей содержание административного управления), в контексте которой и следует, в частности, понимать утверждение А. Швейцера о наличии «этической и неэтической культуры и этической и неэтической цивилизации»¹¹. Эта мысль конкретизируется Д.А. Ванюковым: «...К сожалению, этически ориентированная идеология национального расцвета хай-тека и нормативов западного гомONEYзма опоздала примерно на целое столетие. Или, скорее, оказалась вне реального временного контекста»¹².

На фоне указанного и с признанием, в т. ч. Президентом России, низкой реальной эффективности предложенной 3-звенной структуры управления следует рассматривать и как требующие дальнейшего критического осмысления последующие шаги по совершенствованию системы и структуры всех органов исполнительной власти, включая создание Федерального агентства по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия, уточнение его функций и повышение организационно-правового статуса, при котором руководство деятельностью этой службы осуществляет Правительство РФ¹³.

Общепризнан факт, что современные информационные технологии способны мощнейшим образом воздействовать на внутренний мир человека, на характер и способы его коммуникации с окружающим миром, а также на массовое сознание и коммуникативное поведение множеств людей. Отсюда сама проблематика и многообразие вопросов генерации информации, ее трансформации, трансляции и фильтрации в процессе передачи, как и различных аспектов ее защиты, являются актуальнейшими для всех без исключения областей социальной жизни: науки, политической и культурной жизни, законодательной практики и т. д. В этой проблематике одно из центральных мест занимает вопрос обеспечения сбалансированности базовых ценностных доминант личности, отдельных социальных групп, общества и государства.

В контексте государственного управления административным правом опосредуются и институтируются различные механизмы и способы административно-правового воздействия на процессы развития социальной, в т. ч. информационной, сферы: целевое создание организационных структур, наделение их функционально-содержательным потенциалом, установление пределов компетенции и полномочий, применение тех или иных методов (общее) и способов (частное) правового регулирования, использование контрольно-надзорной деятельности и др. К вышеуказанным следует отнести и переживший длительную эволюцию и временные трансформации инструмент цензуры.

Ю.А. Тихомиров, говоря о современных потребностях развития административно-правовой сферы государства и общества и обусловленной ими эволюции применяемых механизмов, обоснованно отмечает видоизменение объема государственного управления, развитие саморегулирования и корпоративного управления; возрастание роли и расширение рамок административно-правового регулирования (оперативно-распорядительного, официально-легализирующего, договорного, стимуляционно-обеспечивающего, запретительного (с санкциями)); укрепление механизма защиты интересов в публичной сфере; обеспечение самореализации прав граждан и юридических лиц. И им же отмечается, что при этом жесткость регулирования правоотношений в отдельных сферах, например в сфере воздушного транспорта, контрастирует с мягкостью регулирования в сфере культуры и образования¹⁴.

Цензура как институциональная система государственного надзора за печатью и средствами массовой информации возникла в Западной Европе в XV в., в России — в начале XVIII в.¹⁵

В процессе формирования и эволюции государственных форм и властных институтов, а в более поздние времена (XIX–XX вв.) возникновения и развития отвечающих современным тенденциям форм гражданской организации общества параллельно развивались две тенденции: расширение информационного обмена, адекватное цивилизационному прогрессу,

и одновременное ограничение такого обмена, обусловленное системным действием целого ряда факторов.

Обе тенденции объективно обусловлены и носят противоречивый характер. В природе и той, и другой можно увидеть как потребность в реализации фундаментальной идеи естественных, неотчуждаемых прав и свобод человека, так и необходимость защитить права и свободы личности, человека и гражданина, законные интересы социальных общностей и государства.

Вместе с тем второй присуще наличие эгоистического интереса высшей власти, духовной и светской, изначально стремящейся к закреплению идеологического и политического, как и экономического, господства или доминирования, а потому повсеместно вводящей в практику социальной коммуникации такие далеко не всегда легитимизируемые инструменты, как тайный надзор и контроль, перлюстрация переписки, формирование закрытых баз данных, избирательные критерии в кадровой (информационный блок) политике, наложение разного рода ограничений в межличностных и культурных контактах, применение тех или иных форм изоляции от общества и др. В качестве своего рода близнецов-антиподов с ними соседствует целенаправленное, массивное или узко дозированное информационное воздействие на массы, группы или отдельных людей, включая векторно-дифференцированное воздействие на электорат в избирательных и рекламных кампаниях, инструменты диффамации, дезинформации, дезавуации и пр., в т.ч. с применением активных форм психологического воздействия, не исключая уровень подсознания. Немаловажна в отмеченных факторах и роль не только властных (властно-управляющих) структур, но и корпоративных групп и социально-групповых интересов.

Российский опыт в указанном процессе так или иначе повторял опыт западноевропейский, начиная с борьбы с вероотступничеством в эпоху раннехристианской Руси, через различного рода соборные регламентации православной церкви до Духовного регламента Петра I, при котором начинает формироваться и светский цензурный режим¹⁶.

Если в Западной Европе к началу XX в. можно констатировать политико-правовое закрепление свободы печати (именно в виде отмены цензуры печати) с одновременным укреплением институтов парламентаризма в различных формах: в Англии отказом парламента 1694 г. возобновить полномочия канцлера («Акт о дозволении» со времен королевы Елизаветы, по которому ни одно печатное произведение не могло выйти в свет без согласия канцлера); в Германии — появлением общегерманского закона о печати 1874 г.; во Франции и Австрии — соответственно законов о печати 1881 и 1883 гг., то в России после создания Управы Благочиния с цензурными функциями Указом 1783 г. Екатерины II, т.е. законодательного оформления института цензуры, при Павле I, а затем Александре I, Николае I, Александре II и в последующий период свобода печати становится заложницей острого, а порой драматического развития социально-политической и экономической ситуации¹⁷.

Режим цензуры и ее политико-идеологические и организационно-правовые формы менялись. Институционализация цензуры определялась глобальными факторами функционирования государственно-правового режима в целом. Помимо общей внутренней и иностранной цензуры, необходимо указать на цензуру ведомственную: духовную, придворную, военную, театральную, публичных объявлений и др. Решение целей и задач цензуры повсеместно и во все времена осуществлялось, с поправкой на конкретные условия и флуктуации политико-экономической жизни отдельных стран, на различных уровнях: 1) ценностно-идеологическом, определяющем критерии и содержание цензуры в контексте соотношения публичных и частноправовых начал, социальной организации, публичной власти и гражданского общества. При этом начальные посылы всегда исходили с высших ступеней властной иерархии при личном участии облеченных высшей властью лиц¹⁸; 2) уровне законодательно-правового закрепления цензурной политики в различных областях жизнедеятельности; 3) функциональном уровне — институционализации цензуры в определенных организационных (открытая и закрытая) формах.

В России с 1804 г. деятельность цензуры регулировалась уставами и временными правилами¹⁹; цензорные функции исполнялись в разное время и губернаторами, и вице-губернаторами, и специальными цензурными комитетами, в т.ч. особыми комитетами цензуры иностранной (Санкт-Петербург, Рига, Одесса, отделение в Москве), и полицейскими чинами. Деятельность цензуры сосредоточивалась и в университетах (цензурные комитеты, состоящие из деканов), и ведом-

стве Министерства народного просвещения, и Министерстве внутренних дел, в главном управлении по делам печати. Законом 1882 г. в России после убийства Александра II в 1881 г. был восстановлен Временный комитет из трех министров с присоединением к ним обер-прокурора Св. Синода с полномочиями закрывать печатные издания но собственному усмотрению и навсегда.

В советское время после слома «царской цензуры» в 1917 г. сложившийся к 30-м гг. цензурный механизм являл собой сложную, в дальнейшем и достаточно отлаженную иерархическую систему властеотношений, далеко перешагнувшую традиционно понимаемую 2-уровневую (в некоторых случаях 3-уровневую, с добавлением «промежуточного», технологического уровня) систему цензурного контроля: предварительной (уведомительной) и последующей (карательной) цензуры.

В системе тотального контроля, нередко определяемой как «всецензура»²⁰, можно выделить пять ступеней: 1) самоцензура; 2) редакционная цензура; 3) официальная цензура уполномоченных органов; 4) карательная (полицейская) цензура государственных органов безопасности; 5) идеологическая цензура ЦК партии.

При кажущейся естественности и обыденности понятия самоцензуры последняя со временем стала негативно сказываться на творчестве, влияя на качественное многообразие культурного развития в целом, нивелируя и осредняя сам художественно-творческий процесс.

О роли редакционно-идеологической цензуры свидетельствует следующая не бесспорная, но, вне сомнения, имеющая содержательный элемент оценка: «... Не цензура выхолащивает книгу — ей принадлежат лишь последние штрихи, — а редактор, который со всем вниманием вгрызается в текст и перекусывает каждую ниточку»²¹.

Официальная цензура осуществлялась преимущественно органами Главлита, легитимизированного государственно-административного института²², а всеобъемлющая партийная — прежде всего, через отделы и управления ЦК (Агитпроп, Культпроп, Управление пропаганды и агитации, Идеологический отдел, Отдел культуры и др.)²³.

¹ См., например: *Нарский И.С.* Проблема Универсалий и дискуссия на XVI Всемирном философском конгрессе // *Философия и мировоззренческие проблемы современной науки.* М., 1981. С. 269–298; *Можейко М.А.* Универсалии // *Новейший философский словарь.* Минск, 2003. С. 1072–1073.

² Действительно, «одно из самых распространенных заблуждений в современной России — взгляд на идеологию как на сугубо субъективный феномен» (см.: *Пастухов В.Б.* Шаг назад, два шага вперед: русское общество и государство в межкультурном пространстве // *Полис.* 2005. № 6. С. 87).

³ См.: *Хабермас Ю.* Демократия, разум, нравственность. М., 1992. С. 82–83.

⁴ В качестве показательных примеров сошлемся на концептуальные позиции, высказанные папой Бенедиктом XVI (Ватикан, июль 2006 г.) и патриархом Алексием II (Соборные слушания в московском храме Христа Спасителя, октябрь 2007 г.), о невозможности эффективного общественного развития вне опоры на фундаментальные духовные ценности.

⁵ Подробнее об этом см.: *Демидов А.И.* Учение о политике: философские основания. М., 2001. С. 18–29 и др.

⁶ См.: Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // *Ведомости СНД РФ и ВС РФ.* 1992. № 46, ст. 2615; *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 35, ст. 3607.

⁷ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 11, ст. 945; № 21, ст. 2023; № 25, ст. 2571; см. также: *Новая система и структура органов исполнительной власти: справочно-учебное пособие / сост. Т.А. Гусева, Л.Е. Чапкевич.* М., 2005. С. 172–186.

⁸ См.: Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, утв. постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 301 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 26, ст. 2671; Положение о Федеральном архивном агентстве, утв. постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 25, ст. 2572; Положение о Федеральном агентстве по культуре и кинематографии, утв. постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 291 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 25, ст. 2573; Положение о Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям, утв. постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 25, ст. 2574.

⁹ См., например: *Бессонов Б.Н.* Социальные и духовные ценности на рубеже II и III тысячелетий. М., 2006. С. 185.

¹⁰ *История советской политической цензуры: документы и комментарии / отв. сост. и рук. творч. колл. Т.М. Горяева.* М., 1997. С. 5.

¹¹ *Швейцер А.* Благоговение перед жизнью. М., 1992. С. 66.

¹² *Ванюков Д.А.* «Империя» в политософии А.И. Солженицина // *А.И. Солженицин и русская культура: научные доклады.* Саратов, 2004. С. 172.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 12 марта 2007 г. № 320 «О Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2007. № 12, ст. 1374; Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2007. № 40, ст. 4717.

¹⁴ См.: *Тихомиров Ю.А.* О концепции развития административного права и процесса // *Государство и право.* 1998. № 1. С. 5–14.

¹⁵ Чиновная должность цензоров в Др. Риме появилась около V–IV в. до н.э. В обязанности цензоров, помимо исчисления народонаселения, ведения возрастных и имущественных списков и др., входил и надзор за нравами и полицией (отсюда *sensor morum* — цензор нравов). Основание цензуры в ее приближенном к современному виде может быть связано с именами римских пап Сикста IV, бывшего профессором ряда итальянских университетов и запретившего в 1471 г. издание книг без рассмотрения и одобрения духовенства (о чем указывалось на первом или последнем листе книги), Александра VI Борджиа (1492–1503), практиковавшего запрещение книг, и Павла IV (1555–1559), в 1543 г. (тогда еще кардинал Караффа) объявившего, что впредь ни одна книга какого бы то ни было содержания не может публиковаться без разрешения инквизиции (см.: *Ранке Л.* Римские папы в последние четыре столетия. СПб., 1874. Т. I. С. 169). После опубликования в 1559 г. «*Index librorum prohibitorum*» («Индекс (указатель) запрещенных книг» в объявленной форме издавался папской курией вплоть до 1948 г., когда в него входило около 8 тыс. наименований) только до начала XX в. в него было внесено около 20 тыс. книг (например, труд Н. Коперника «Об обращениях небесных сфер» числился в «Индексе» с 1616 до 1822 г.). Вслед за духовной (заметим, что идеологическая борьба с «ересью», в т.ч. радикальными методами, Церковью велась с древнейших времен) вводится и светская цензура с возникновением соответствующих специальных учреждений практически во всех странах Западной Европы. Подробнее об этом см.: *Стасюлевич М.* История средних веков в ее писателях и исследованиях новейших ученых. СПб., 1863. Т. I.; *Скабичевский А.М.* Очерки истории русской цензуры (1700–1863). СПб., 1892; *Бокль Г.Т.* История цивилизации в Англии. СПб., 1895; *Всеобщая история. С IV столетия до нашего времени / сост. Э. Лависс, А. Рамбо. Т. 5: Религиозные войны, 1559–1648. М., 1898; Покровский И.А.* История римского права. СПб., 1913; *Поснов М.Э.* История христианской церкви (до разделения церквей — 1054 г.). Брюссель, 1964; *Крыжелев И.А.* История религий. Т. 1. М., 1975; Т. 2. М., 1976; *И.Р.* История инквизиции (XIII–XX вв.). М., 1970; *Маяк И.Л.* Рим первых царей. М., 1983; *Левченко И.Я.* Цензура как общественное явление: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Екатеринбург, 1995.

¹⁶ Как пишет А.М. Скабичевский, впервые в России в 1721 г. введена предварительная цензура: создана особая «изуграфская палата», без одобрения которой не могли печататься разные изображения, прежде всего, особ царствующей династии (см.: *Скабичевский А.М.* Указ. соч. С. 7).

¹⁷ Например, созданному Николаем I тайному сверхцензурному «Комитету 2-го апреля» (1848 г.) вменялась функция надзора за самими цензорами, которыми, кстати, в разное время служили такие видные представители российской интеллектуальной элиты, как С.Т. Аксаков и И.А. Гончаров («внутренняя цензура»), Ф.И. Тютчев и А.Н. Майков («иностранный цензура»).

¹⁸ Например, С.Г. Волконский пишет: «...Все бумаги после смерти князя Платона Александровича Зубова были по поручению императора взяты посланными для этого генерал-адъютантом Николаем Михайловичем Бороздиным и Павлом Петровичем Сухтеленем...» (*Волконский С.Г.* Записки. СПб., 1901. С. 142).

¹⁹ Первый цензурный устав, изданный 10 июня 1826 г. (не подменявший университетские уставы), в 1828 г. был заменен новым уставом, определившим положение печати и правила цензуры, который с 1864 г. переименован в «Устав о цензуре и печати». Последнее официальное издание его относится к 1890 г., а последнее «Продолжение» — к 1895 г. Действие «Временных правил» от 6 апреля 1865 г. связано, главным образом, с отнесением цензуры к ведомству внутренних дел с 1863 г. (см., в частности: *Энциклопедический словарь. СПб., 1897. С. 2639–2641*).

²⁰ См., например: *Choldin M.T.* Access to Foreign Publication in Soviet Libraries // Reading and Libraries: Proceeding of Library History. Seminar VIII (Austin, University of Texas, 1991). P. 135–150.

²¹ *Мандельштам Н.Я.* Вторая книга. М., 1990. С. 101.

²² См.: ГА РФ Ф.Р-9425. Оп. I. Д. 12. Л. 174–176.

²³ Подробнее об этом см.: *Бабиченко Д.Л.* Писатели и цензура. Советская литература 1940-х годов под политическим контролем ЦК. М., 1994; *Счастье литературы. Государство и писатели. (1925–1938).* Документы / сост. Д.Л. Бабиченко. М., 1997; *Литературный фронт. История политической цензуры (1832–1946) / сост. Д.Л. Бабиченко. М., 1994.*

В.Б. Круглякова

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ПРИСЯЖНОЙ НОРМЫ

Сущность, социальное назначение и специфика правового института присяги раскрываются при анализе правовых норм, составляющих его содержание, и позволяют определить его место в правовой системе Российской Федерации.

Для института присяги характерно наличие особых присяжных норм. В настоящее время в общей теории права такое понятие отсутствует. Однако именно оно является основным и определяющим суть и процедуры принятия присяги. Опираясь на дефиницию такого правового феномена, как присяга, предложенную Н.Г. Русаковой¹, присяжную норму можно охарактеризовать следующим образом: это правовая норма, определяющая содержание офи-

© В.Б. Круглякова, 2009

Старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин (Саратовский юридический институт МВД России).

циальной клятвы (торжественного обещания) — соблюдать и исполнять права и обязанности субъекта в соответствии с принимаемой должностью, устанавливающая момент изменения правового статуса субъекта и особый ритуальный порядок ее принесения на основе специализированных символических действий.

Присяжная норма как норма права по своему юридическому значению есть определенное правило поведения, соблюдение которого гарантируется различного рода организационными, разъяснительными и стимулирующими средствами, а также применением в отношении тех, кто его не соблюдает, мер юридического принуждения (дисциплинарная, административная, уголовная, материальная ответственность).

Анализ норм российского административного права, регулирующих принятие присяги², позволяет сделать вывод о том, что в большей степени институт присяги присущ административному праву. Деятельность губернаторов, мэров, сотрудников ОВД, прокуратуры, ФСИН, ФТС, судей, нотариусов, адвокатов, иных лиц, приносящих присягу в связи с вступлением в соответствующую должность, регулируется нормами административного права. Поэтому в данном аспекте присяжную норму можно рассматривать как административно-правовую норму.

Административно-правовые нормы содержат в себе юридически обязательные правила поведения, адресованные, прежде всего, субъектам исполнительной власти (государственного управления). В качестве примера можно назвать нормы, содержащиеся в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации»³, в положениях о федеральных министерствах и т. п. Соответственно объектом административно-правового регулирования являются действия (поведение) исполнительных органов, их внутренних структурных подразделений, а также действующих от их имени должностных лиц. Административно-правовые нормы рассчитаны в значительной степени на регулирование организации и функционирования аппарата государственного управления.

Административно-правовые нормы, однако, не могут быть сведены к чисто «аппаратным». Их роль значительно многообразнее, что прямо вытекает из сущности и назначения государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти. Соответственно аппарат управления «живет» не только и не столько интересами собственного бытия. Он повседневно связан как с нижестоящими звеньями, так и со всеми иными сторонами, действующими в сфере государственного управления, либо так или иначе затрагивающими ее интересы. В первом случае имеются в виду различного рода государственные по своему характеру образования (предприятия, корпорации, учреждения и т. п.), а во втором — негосударственные образования политического, социально-культурного, коммерческого типа, а также, что особенно важно подчеркнуть, граждане.

Присяжной норме как разновидности административно-правовой нормы свойственны, в основном, все признаки последней.

Так, большая часть норм административного права носит императивный (повелительный) характер. Их нарушение влечет за собой юридическую ответственность, в т. ч. нередко на основе норм административного права. В то же время, например, среди норм административного права значительный удельный вес имеют нормы о поощрении за хорошую работу⁴, добросовестное выполнение своего долга. В литературе отмечается, что нормы административного права определяют границы рекомендуемого или допускаемого должного поведения людей, деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц; устанавливают правовой режим взаимоотношений субъектов государственного управления и местного самоуправления.

Ю.М. Козлов дает развернутую характеристику административно-правовым нормам. По его мнению, они преследуют цель обеспечения должной упорядоченности организации и функционирования всей системы исполнительной власти (как государственного управления в целом, так и его отдельных звеньев, рационального их взаимодействия); определяют тот или иной вариант должного, т.е. соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций. Административно-правовые нормы предназначены для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности. Выделяется также вопрос о соотношении

правоисполнения (правоприменения) и правоустановления (правотворчества). Любая правовая норма есть акт правотворчества, и административно-правовые нормы не представляют собой какого-либо исключения. За соответствующими субъектами исполнительной власти действующим законодательством закреплены полномочия по самостоятельному установлению правовых норм, т. е. правотворчеству⁵.

Наиболее выраженные особенности административно-правовых норм присущи в полной мере и присяжным нормам, что позволяет говорить об их административно-правовой природе. Так, присяжные нормы наиболее часто адресованы субъектам исполнительной власти. Объектом их правового регулирования выступают действия (поступки) их должностных лиц. При этом объектами правового регулирования присяжных норм, закрепляющих слова торжественной клятвы, произносимой субъектом в связи со вступлением в определенную должность, и, как правило, определяющих момент вступления в эту должность, является профессиональная деятельность судей, работников прокуратуры и таможи, нотариусов, что также входит в предмет правового регулирования административного права. Нельзя не сказать и об императивном характере присяжных норм, что тоже свойственно большинству административно-правовых норм.

Административно-правовые нормы различны по своей регулятивной направленности и, соответственно, по своему юридическому содержанию. Поэтому можно также выделить следующие особенности присяжных норм: их можно отнести к материальным нормам, т. к. они закрепляют комплекс прав и обязанностей, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т. е. административно-правовой статус органов управления и их должностных лиц. Это, безусловно, обязывающие нормы, т. к. они содержат обязательные предписания, регламентируют организацию и деятельность различных звеньев аппарата государственного управления, а также негосударственных образований (нотариат⁶, адвокатура⁷), являются преимущественно общефедеральными, хотя могут устанавливаться и субъектами РФ. По объему регулирования данные нормы могут быть как общими, так и отраслевыми и местными, носят общеобязательный характер.

Возвращаясь к административно-правовой природе присяжной нормы, ее можно определить как установленное государством правило поведения субъектов по соблюдению и исполнению прав и обязанностей в соответствии с принимаемой должностью, связанной, как правило, с реализацией функций государственного управления, устанавливающее момент изменения правового статуса субъекта и особый ритуальный порядок ее применения на основе специальных символических действий.

Таким образом, присяжная норма призвана регулировать общественные отношения в сфере исполнительной власти, административно-правовой части статуса гражданина и общественных объединений, их связей в указанной власти перед обществом и гражданином.

Заслуживает внимания вопрос об особенностях структуры присяжной нормы. Данная проблема носит дискуссионный характер. Одни авторы считают, что норма права состоит из двух частей — гипотезы и диспозиции, другие — диспозиции и санкции. Большинство же ученых-юристов придерживаются трехзвенной структуры правовой нормы, состоящей из рассмотренных выше элементов (гипотезы, диспозиции, санкции)⁸.

Для присяжной нормы не характерна трехзвенная структура, выделяемая в составе правовой нормы — гипотеза, диспозиция и санкция. В рассматриваемых нормах лишь в отдельных случаях применяются негативные санкции за нарушение именно присяги, а о существовании позитивных санкций за соблюдение присяги речь вообще не идет.

¹ См.: *Русакова Н.Г.* Присяга как общеправовой феномен: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 18.

² См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 17 июля 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; Российская газета. 2009. 21 июля.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.

⁴ См.: Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 2, ст. 70.

⁵ См.: *Козлов Ю.М.* Административное право. М., 2007. С. 347.

⁶ См.: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 10, ст. 357.

⁷ См.: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102.

⁸ См.: Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 2004. С. 146.

О.С. Горбачев

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ НА МОРСКОМ И ВНУТРЕННЕМ ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ

Правовая природа лицензионных отношений берет свое начало в волеизъявлении государства, направленном на развитие рыночных отношений, ограждение от производства некачественных товаров и услуг, стимулирование предпринимательства и, в конечном итоге, обеспечение безопасности и благополучия населения.

Справедливо мнение, высказанное А.В. Багдановым, что в российской правовой системе лицензионное право следует понимать как подотрасль административного права РФ, представляющую собой совокупность норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с применением лицензирования как формы государственного административного воздействия на экономические процессы с целью приведения их в соответствие с интересами общественной и государственной пользы¹.

Лицензионно-разрешительная деятельность — это урегулированный административно-правовыми нормами комплекс действий органов исполнительной власти по осуществлению мер, связанных с предоставлением, приостановлением, возобновлением, аннулированием лицензий (разрешений) и контролем за соблюдением соответствующих требований и условий².

Таким образом, представляется, что административное право служит основной, можно даже сказать, ведущей отраслью российского права, регулирующей лицензионные отношения.

Лицензирование также является базисом для обеспечения безопасности пассажирских и грузовых перевозок на морском и внутреннем водном транспорте и предотвращает нанесение ущерба правам, законным интересам граждан, общества и государства.

Как отмечает В.Л. Титов, предусмотренные действующим законодательством порядок и условия выдачи лицензий на перевозку нисколько не умаляют прав и интересов предприятий и организаций, осуществляющих данный вид деятельности, напротив, создают предпосылки для развития данной отрасли экономики, а также возводят барьеры на рынке для деятельности недобросовестных перевозчиков³.

Для уяснения всех необходимых аспектов лицензирования перевозочной деятельности на морском и внутреннем водном транспорте необходимо проанализировать российское законодательство, регулирующее рассматриваемые нами лицензионно-правовые отношения. Ведущим нормативным актом является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴, ст. 17 которого содержит исчерпывающий перечень лицензируемых видов предпринимательской деятельности, связанных с перевозкой пассажиров и грузов водными путями, к которым относятся: перевозка морским транспортом пассажиров; перевозка морским транспортом грузов; перевозка внутренним водным транспортом пассажиров; перевозка внутренним водным транспортом грузов; погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте; погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам в морских портах; деятельность по осуществлению буксировок морским транспортом (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

Необходимо особо подчеркнуть, что введение лицензирования иных видов деятельности возможно только путем внесения дополнений в предусмотренный настоящим Федераль-

© О.С. Горбачев, 2009

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина).

ным законом перечень видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии. Данная норма закреплена в п. 3 ст. 7 Закона. Указанное положение корреспондируется с ч. 1 ст. 49 ГК РФ, в соответствии с которой отдельными видами деятельности, перечень которых определяется Законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

Таким образом, можно сделать вывод, что лицензирование какого-либо вида перевозочной деятельности морским и внутренним водным транспортом может быть установлено только на федеральном уровне. Подобное свидетельствует о значимости лицензионных правоотношений для государственного регулирования экономических процессов.

Статья 5 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» определяет полномочия Правительства РФ при осуществлении лицензирования, которому предоставлено право утверждать положения о лицензировании конкретных видов деятельности; определять федеральные органы исполнительной власти, которые могут осуществлять лицензирование конкретных видов деятельности; устанавливать виды деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ.

В настоящее время при осуществлении предпринимательской деятельности, связанной с перевозочным процессом на морском и внутреннем водном транспорте, физические и юридические лица руководствуются постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 490 «О лицензировании отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте»⁵. Этим нормативным документом утверждены следующие положения:

- о лицензировании перевозок морским транспортом грузов;
- о лицензировании перевозок внутренним водным транспортом грузов;
- о лицензировании перевозок морским транспортом пассажиров;
- о лицензировании перевозок внутренним водным транспортом пассажиров;
- о лицензировании деятельности по осуществлению буксировок морским транспортом (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);
- о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам в морских портах;
- о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте.

В общих чертах в соответствии с этими положениями лицензированию подлежат вышеперечисленные виды деятельности юридических лиц независимо от формы собственности, а также физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, связанные с:

- а) перевозкой грузов и пассажиров, фрахтовыми операциями по перевозкам грузов и пассажиров на морском и внутреннем водном транспорте;
- б) буксировкой судов и других плавучих объектов на морском транспорте, обслуживанием судов в портах с целью обеспечения жизнедеятельности судовых экипажей и безопасности мореплавания;
- в) погрузочно-разгрузочной деятельностью применительно к опасным грузам в морских портах и на внутреннем водном транспорте.

В качестве основных условий, необходимых для получения лицензии на осуществление указанных видов деятельности, можно выделить следующие: наличие у лицензиата (соискателя лицензии) на праве собственности или на ином законном основании судов, предназначенных для перевозки грузов и пассажиров, а также иных объектов движимого и недвижимого имущества, необходимых для осуществления погрузочно-разгрузочной деятельности; наличие у лицензиата (соискателя лицензии) должностного лица, ответственного за безопасную эксплуатацию судов, аттестации на право занятия этой должности; укомплектование судов членами экипажа и необходимыми специалистами, имеющими соответствующие дипломы и квалификационные свидетельства; наличие на судах и иных плавучих объектах (при осуществлении погрузочно-разгрузочной деятельности с использованием плавучих кранов и судов) судовых документов, предусмотренных Кодексом внутреннего водного транспорта РФ.

Хотелось бы отметить, что новшеством в рассматриваемых положениях является закрепление в них грубых нарушений лицензионных требований и условий, повлекших: а) цело-

веческие жертвы; б) причинение тяжкого вреда здоровью; в) причинение средней тяжести вреда здоровью не менее 5 человек; г) причинение вреда окружающей среде⁶.

Приведенный перечень условий, необходимых для получения лицензии на осуществление перевозок морским и внутренним водным транспортом, свидетельствует о пристальном внимании законодателя к данному виду перевозочной деятельности. Нормативное закрепление указанных положений служит гарантией обеспечения безопасности пассажирских перевозок, соблюдения законных прав граждан во время перевозочного процесса.

Лицензия на право осуществления перевозок пассажиров и грузов водными путями выдается на срок не менее чем 5 лет (ст. 8 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Согласно ст. 9 данного Закона для получения лицензии соискатель лицензии направляет или представляет в соответствующий лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии, в котором указываются: полное и (в случае, если имеется) сокращенное наименование, в т. ч. фирменное, организационно-правовая форма юридического лица, место его нахождения, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, который намерен осуществлять заявитель, государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица и данные документа, подтверждающего факт внесения сведений о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц, — для юридического лица; фамилия, имя и (в случае, если имеется) отчество индивидуального предпринимателя, место его жительства, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, который намерен осуществлять заявитель, данные документа, удостоверяющего его личность, основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя и данные документа, подтверждающего факт внесения сведений об индивидуальном предпринимателе в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, — для индивидуального предпринимателя; идентификационный номер налогоплательщика и данные документа о постановке соискателя лицензии на учет в налоговом органе; лицензируемый вид перевозочной деятельности, который соискатель лицензии намерен осуществлять. К заявлению о предоставлении лицензии прилагаются: копии учредительных документов (с представлением оригиналов в случае, если верность копий не засвидетельствована в нотариальном порядке) — для юридического лица; документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии; копии документов, перечень которых определяется положениями о лицензировании видов перевозочной деятельности и которые свидетельствуют о наличии у соискателя лицензии, возможности выполнения лицензионных требований и условий, в т. ч. документов, наличие которых при осуществлении лицензируемого вида деятельности предусмотрено федеральными законами.

Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении лицензии в срок, не превышающий 45 дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами. Установление указанного срока осуществляется в соответствии с п. 2 ст. 9 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Лицензионный контроль проводится лицензирующим органом в целях проверки полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных соискателем лицензии заявлении и документах, возможности выполнения им лицензионных требований и условий, а также проверки сведений о лицензиате и соблюдения им лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности (ст. 12 Закона).

Подводя итог анализу основных руководящих документов в сфере лицензирования Таможенного кодекса, можно выделить следующие отличительные особенности сформировавшихся в настоящее время лицензионно-правовых отношений, имеющих место при государственном регулировании перевозок пассажиров и грузов морским и внутренним водным транспортом:

1. Лицензированию подлежит не вся перевозочная деятельность (в широком понимании), а лишь те ее виды, которые имеют повышенное общественное значение и широко распространены на практике.
2. Лицензирование в сфере морского и внутреннего водного транспорта способствует обеспечению единой государственной политики как в экономической сфере вообще, так и в транспортной отрасли в частности.

3. Лицензионно-правовые отношения, складывающиеся между субъектами лицензионно-разрешительной деятельности в сфере морских и внутренних водных перевозок, носят многоаспектный и комплексный характер.

4. Широкий круг требований, предъявляемых к соискателям транспортных лицензий, обеспечивает развитие транспортных предприятий в рамках объективных требований безопасности перевозок и, тем самым, ограждает от присутствия на рынке предприятий-однодневок.

Проведенное исследование нормативно-правовых актов, посвященных лицензированию перевозочной деятельности на морском и внутреннем водном транспорте, позволяет сделать вывод о том, что данный вид правоотношений достаточно развит, указанные положения о лицензировании в основном соответствуют международным нормам и создают благоприятную основу для деятельности перевозчиков на указанных видах транспорта.

¹ См.: Багданов А.В. Лицензионное право Российской Федерации. М., 2004. С. 12.

² См.: Костылева К.И. Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 3.

³ См.: Титов В.Л. Транспортная отрасль: перспективы развития в мировом масштабе. М., 2007. С. 45.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3430.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 34, ст. 3679.

⁶ Действующие ранее Положение о лицензировании перевозок внутренним водным транспортом грузов; Положение о лицензировании перевозок внутренним водным транспортом пассажиров; Положение о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности на внутреннем водном транспорте, утвержденные постановлением Правительства РФ от 27 мая 2002 г. № 345 «Об утверждении положений о лицензировании отдельных видов деятельности на внутреннем водном транспорте» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2158), а также Положение о лицензировании перевозок морским транспортом грузов; Положение о лицензировании перевозок морским транспортом пассажиров; Положение о лицензировании деятельности по осуществлению буксировок морским транспортом; Положение о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности в морских портах; Положение о лицензировании сюрвейерского обслуживания морских судов в морских портах, утвержденные постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 447 «О лицензировании перевозочной и другой деятельности, осуществляемой на морском транспорте» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26, ст. 2590), не содержали подобных условий в качестве оснований для приостановления (лишения) лицензий на осуществление указанных видов деятельности.

М.А. Завгородний

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОБЛЕМАТИКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

Политическая структура современного гражданского общества чрезвычайно сложна, она включает в себя множество взаимодействующих с государством общественных объединений. Политические партии являются особым элементом гражданского общества, отличаясь от иных общественных объединений граждан. Будучи обусловленными гражданским обществом, они становятся затем посредником между обществом и государством, выходят за рамки гражданского общества и претендуют на участие в осуществлении государственной власти. Это означает, что место политических партий в политической системе детерминировано их двоякой природой: как элемента гражданского общества и части государственного механизма, что придает политической партии уникальное качество агента двусторонней связи гражданского общества и государства¹.

Политические партии играют важнейшую роль в общественно-политической и государственной жизни, будучи одним из центральных компонентов политической системы. С борьбой между ними связано решение вопроса о политической власти — ее принадлежности, использовании, способах и формах осуществления. Как известно, политические партии активно участвуют в политической жизни на всех стадиях политического процесса: в выборах, формировании государственных органов, принятии политических и государственных реше-

© М.А. Завгородний, 2009

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина).

ний, в их реализации; выражают на государственном уровне интересы различных социальных групп и слоев; институализируют политические конфликты; организуют политическую борьбу, направляют ее в цивилизованное русло; формируют политическую элиту. Политическая жизнь развитых стран немыслима без участия в ней политических партий.

В демократическом обществе политические партии как активные участники социально-политической деятельности наделяются правовым статусом, т. е. правами и обязанностями, правоспособностью и другими юридическими свойствами, позволяющими им выступать в качестве самостоятельных субъектов права.

Правосубъектность политической партии как свойство субъекта права реализуется в правовых отношениях. При этом следует учитывать, что понятие «субъект права» отлично от понятия «субъект (участник) правоотношения». И здесь необходимо выяснить, в чем же состоят различия между понятиями «субъект права» и «субъект правоотношений».

Субъект права — это лицо, обладающее правосубъектностью, т. е. лицо, потенциально (вообще) способное быть участником правоотношений, а субъект правоотношения — это реальный участник данных правовых отношений². Представляется, что понятие «субъект правового отношения» является производным от понятия «субъект права», который «...обладает способностью (или возможностью) быть участником многочисленных правоотношений»³. Стало быть, имеются логические основания различать понятия политической партии как субъекта права и как участника (субъекта) правоотношения. Будучи их участником, политическая партия как субъект права выступает в качестве носителя субъективных юридических прав и обязанностей. Таким образом, политическая партия как субъект права может быть участником правового отношения, но может и не быть им.

В связи с тем, что в юридической литературе были высказаны различные суждения относительно понятия и содержания правосубъектности, представляется возможным выделить несколько основных направлений в трактовке данного понятия.

Первое направление связывает понятие «правосубъектность» с категориями «правоспособность» и «дееспособность» в их неразрывном единстве⁴. Традиционно в юридической науке принято считать, что правосубъектность включает два основных структурных элемента: во-первых, способность (возможность) обладания правами и несения обязанностей (правоспособность), во-вторых, способность (возможность) к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность). Поэтому иногда правосубъектность называется праводееспособностью, т. к. содержание правосубъектности выражается в единстве право- и дееспособности⁵. По мнению Н.И. Коняева, раздельное рассмотрение право- и дееспособности, допустимое в отношении граждан, неприемлемо в отношении коллективных субъектов права (независимо от того, являются ли они юридическими лицами)⁶.

Наряду с правоспособностью и дееспособностью в некоторых случаях обособляется еще одно проявление правосубъектности — деликтоспособность — способность лица нести юридическую ответственность за совершенные правонарушения (деликты). Но в отношении политической партии как субъекта права специально выделять деликтоспособность нет необходимости, т. к. если политическая партия обладает правосубъектностью, то, значит, она и деликтоспособна. Таким образом, деликтоспособность представляет собой, в сущности, одну из сторон дееспособности, выражающую возможность самостоятельного исполнения юридических обязанностей политической партии.

Второе направление в трактовке понятия «правосубъектность» признает, в основном, что праводееспособность образует содержание этого понятия, однако вместе с тем учитывает, что правосубъектность и правоспособность — идентичные понятия, и для того чтобы быть субъектом подавляющего большинства гражданских прав, достаточно обладать правоспособностью. Например, С.Н. Братусь отождествлял категории «правосубъектность» и «правоспособность»: «Правоспособность и правосубъектность — равнозначные понятия», ибо «правоспособность» — это право быть субъектом прав и обязанностей⁷. А.В. Венедиктов рассматривал категорию «правосубъектность» как общую предпосылку правообладания, применимую ко всем отраслям права. В тех отраслях права, где правоспособность возникает без дееспособности, он считал правоспособность равнозначной правосубъектности. Там же, где право- и дееспособность возникают одновременно, автор предлагал под правосубъектностью понимать оба эти качества, т. е. правоспособность и дееспособность⁸.

Согласно третьему направлению содержание правосубъектности должно быть расширено. Оно включает в себя не только правоспособность и дееспособность, но и права и обязанности, непосредственно вытекающие из действия закона. При такой трактовке правосубъектности она отождествляется с понятием «статус субъекта права»⁹. «Правосубъектность» и «статус» возникают и прекращаются одновременно, они неотделимы друг от друга. Представляется, что эти характеристики и послужили основанием для их отождествления. Так, например, по мнению А.В. Мицкевича, «каждый субъект права непосредственно из закона, т. е. независимо от участия в тех или иных правоотношениях, обладает определенными комплексами прав и обязанностей. Все эти права и обязанности составляют содержание правосубъектности или правовой статус данного лица или организации»¹⁰.

На наш взгляд, наиболее предпочтительна аргументация авторов, придерживающихся первого направления. Это означает, что правосубъектность политических партий выражается в единстве ее правдееспособности. Правосубъектность политической партии носит динамический, поступательный характер. Соответственно, можно выделить стадии общей и отраслевой правосубъектности.

Общая правосубъектность политической партии — это способность партии в рамках данной политической и правовой системы быть субъектом права вообще. Вопрос об общей правосубъектности представляет собой социально-политический вопрос: признает ли право данные организации субъектами права или нет. В свою очередь, отраслевая правосубъектность политических партий — это способность партий быть участником правоотношений той или иной отрасли права, в т. ч. и административного.

В связи с тем, что предметом нашего исследования являются политические партии как субъекты административного права, наибольший интерес для нас представляет именно их административно-правовой статус, а следовательно, и административная правосубъектность, поэтому необходимо остановиться на рассмотрении этих вопросах более подробно.

При рассмотрении такой категории, как административная правосубъектность, прежде всего, на наш взгляд, следует выяснить содержательную специфику таких понятий, как «административная правоспособность» и «административная дееспособность» политической партии, которые включаются в состав административно-правового статуса субъектов административного права. Применительно к данным категориям представляется необходимым сформулировать их понятие, определить момент их возникновения и особенности в отношении данной группы коллективных негосударственных субъектов административного права.

Как отмечает Н.П. Корнев, «административная правоспособность конкретной общественной организации определяется комплексом юридических обязанностей и прав, которыми она обладает в сфере государственного управления...»¹¹. Таким образом, административная правоспособность политических партий — это их возможность приобретать административно-правовые обязанности и права, закрепленные за ними нормами административного права, и нести юридическую ответственность за их практическую реализацию в сферах административно-правового регулирования.

Как уже указывалось, для того, чтобы стать субъектом правового отношения, надо быть носителем правосубъектности. Поэтому для того, чтобы вступать в реальные административно-правовые отношения, политическим партиям необходимо наличие у них административной дееспособности, т. е. способности реализовывать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений. Таким образом, административная дееспособность политических партий — это способность реализовывать административно-правовые обязанности и права, закрепленные за ними нормами административного права, и нести юридическую ответственность за их практическую реализацию в сферах административно-правового регулирования.

Но, как правило, в юридической литературе термин «административная дееспособность» в отношении политических партий применяется редко. Авторы, занимающиеся изучением проблемы административно-правового статуса общественных объединений, в основном используют термин «административная правосубъектность общественных объединений», которая включает в себя два понятия: административная правоспособность и административная дееспособность.

Основными признаками административной право- и дееспособности (правосубъектности) политических партий, отличающими их от других видов правоспособности (гражданской, конституционной, финансовой), будет являться то, что возможность осуществления ими прав и обязанностей и несения юридической ответственности за их практическую реализацию: во-первых, закрепляется нормами административного права; во-вторых, существует в сферах административно-правового регулирования. Далее необходимо выяснить момент наступления административной правоспособности и дееспособности политических партий (их правосубъектности), т. е. момент, с которого: политической партии нормами административного права предоставляются права и обязанности; политическая партия может практически реализовывать предоставленные ей права и обязанности.

Согласно ч. 2, 3 ст. 11 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹² политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов РФ, о принятии устава политической партии и о принятии ее программы, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии. Со дня создания политическая партия осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность, связанную с формированием региональных отделений политической партии и получением политической партией документа, подтверждающего факт внесения записи о ней в единый государственный реестр юридических лиц.

Таким образом, со дня своего создания еще не зарегистрированная политическая партия уже приобретает правосубъектность. Здесь момент возникновения административной правоспособности и дееспособности совпадает — он определяется моментом принятия вышеуказанных решений на съезде. Однако принятие этих решений не дает политической партии прав юридического лица. Только с момента государственной регистрации политическая партия становится юридическим лицом и субъектом избирательного процесса. Следовательно, административная дееспособность политической партии как юридического лица возникает с момента ее государственной регистрации. Но, как известно, политическая партия относится к коллективным субъектам административного права. В связи с этим возникает вопрос о том, кто же именно вправе вступать в административно-правовые отношения? Принадлежит ли данное право политической партии в целом, либо только руководящим органам партии, либо от имени партии ее права и обязанности осуществляет руководитель?

В юридической литературе существует несколько точек зрения относительно данного вопроса. Так, например, Ц.А. Ямпольская в 1958 г. писала по поводу общественных организаций: «Субъектами административного права могут являться как органы общественной организации, так и непосредственно сами организации (их отделения, территориальные организации и т. п.). Не существует ни одного вопроса, по которому в качестве субъекта ... административного права мог бы выступить орган общественной организации и не могла бы выступить сама общественная организация (в форме ли общего собрания членов, конференции ... и т. д.)»¹³.

По мнению других авторов, «в качестве субъектов административного права можно рассматривать ... государственные и негосударственные организации. В такой роли они являются носителями административной правоспособности. Однако в конкретных административно-правовых отношениях они непосредственно не участвуют. Административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов ... управления ... Это означает, что субъектом административно-правовых отношений являются, например ... не завод, не партия и т. п., а их органы управления»¹⁴.

Однако положение о том, что политическая партия в целом не может вступать в административно-правовые отношения, противоречит законодательству. Так, гл. 5 Закона о партиях называется «Права и обязанности политической партии», где права предоставляются и обязанности налагаются на политическую партию в целом, а не только на ее органы управления. При этом следует отметить, что любые из этих прав или обязанностей может осуществить и руководящий орган партии, и непосредственный руководитель. На наш взгляд, справедливо мнение А.П. Коренева, согласно которому «общественные объединения в соответствии со своими уставами могут наделять руководителей объединений полномочиями выступать от имени объединения и совершать юридически значимые действия»¹⁵. К сказанно-

му необходимо добавить и то, что таковыми полномочиями может наделяться не только руководитель, но и руководящий орган объединения.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что законы предоставляют право вступать в административно-правовые отношения как политической партии в целом, так и ее руководящим органам и непосредственным руководителям, что также может конкретизироваться в уставах политических партий.

Следующий вопрос, который может возникнуть при рассмотрении административно-правового статуса политических партий, — входят ли полномочия партий, закрепляемые их уставами, в их административно-правовой статус? Ответ на него, по нашему мнению, будет отрицательным.

Так, еще в 1962 г. А.В. Мицкевич писал: «Было бы неправильно всю деятельность общественных организаций трудящихся ... втиснуть в юридические рамки. Основой деятельности этих организаций является добровольное участие граждан в их работе, самостоятельное управление делами организаций, добровольное подчинение членов организации решениям ее органов, правилам, записанным в уставе...»¹⁶.

По мнению Ю.М. Козлова, «... внутри системы общественной организации невозможно существование административных правоотношений, поскольку здесь не обнаруживается проявление государственного управления в собственном (специальном) смысле слова, нет и субъекта этого вида ... государственной деятельности»¹⁷. Согласно п. 1 ст. 8 Закона о партиях «политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности».

Еще одним аспектом проблематики правового статуса политических партий является вопрос, который также возникает в связи с внутриорганизационной деятельностью политических партий: являются ли отношения, складывающиеся внутри системы политической партии, по своей сути административно-правовыми? Ответ на него, по нашему мнению, также будет отрицательным.

В административном праве общепризнана точка зрения, согласно которой обязательным субъектом административно-правовых отношений должен быть субъект, наделенный государственно-властными полномочиями, но в данном случае таковые явно отсутствуют, т. е. ни граждане, ни политические партии не обладают государственно-властными полномочиями. Таким образом, административно-правовыми отношения, складывающиеся внутри системы политической партии, не являются, и основная особенность административно-правового статуса общественных объединений, в т. ч. и политических партий, как справедливо отмечает Ю.В. Соболева, состоит в том, что полномочия последних реализуются здесь только во взаимоотношениях с государственными органами и должностными лицами¹⁸.

Итак, на основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в административно-правовой статус политических партий положения, закрепляемые в их уставах, не входят.

¹ См.: *Холодковский К.Г.* Политические партии России // Гражданское общество в России: структуры и сознание. М., 2001. С. 175.

² См.: *Бойцов В.Я.* Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972. С. 32–36.

³ *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права: курс лекций. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 70–71.

⁴ См.: *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 89.

⁵ См.: *Красавчиков О.А.* Социальное содержание правоспособности советских граждан // Правоведение. 1960. № 1. С. 13.

⁶ См.: *Коняев Н.И.* Субъекты хозяйственного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1976. С. 7.

⁷ *Братусь С.Н.* Советское гражданское право: субъекты гражданского права. М., 1984. С. 22.

⁸ См.: *Венедиктов А.В.* О субъектах социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1955. № 6. С. 21–22.

⁹ См.: *Корнев Н.П.* Общественные организации, их служащие и представители // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. С. 60.

¹⁰ Там же. С. 12.

¹¹ Там же. С. 60.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950.

¹³ *Ямпольская Ц.А.* Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 24.

¹⁴ *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М., 1962. С. 30.

¹⁵ *Корнев А.П.* Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. I. М., 1996. С. 147.

¹⁶ *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 169.

¹⁷ *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М., 1976. С. 119.

¹⁸ См.: *Соболева Ю.В.* Общественные объединения как субъекты административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 16.

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Несмотря на то, что органы местного самоуправления и его должностные лица не входят в систему органов государственной власти, местное самоуправление не является суверенным. Государство на федеральном и региональном уровнях регулирует деятельность органов местного самоуправления, а также деятельность и полномочия высших должностных лиц местного самоуправления.

Конституция РФ закрепляет возможность законодательного наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132).

Условия и порядок контроля над осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области» (в ред. Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области») уже высказал свою позицию по поводу возможных пределов контроля органов государственной власти за местным самоуправлением. В частности, он указал, что «в Конституции Российской Федерации предусмотрен только один случай контроля за местным самоуправлением — контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, в иных случаях за деятельностью органов местного самоуправления допускается только судебный контроль... Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т. е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ч. 2 ст. 132; ч. 2 ст. 15¹)».

Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. Тем самым устанавливаются пределы полномочий субъекта РФ в контроле за законностью при осуществлении местного самоуправления, рамки которого в соответствии с Конституцией РФ конкретизировались Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (гл. VII), другими федеральными законами.

Таким образом, Конституционным Судом РФ признано, что установление дополнительных случаев административного контроля за местным самоуправлением вступает в противоречие с Конституцией РФ. Представляется, что и осуществление исполнительно-распорядительных полномочий органами государственной власти в отношении органов местного самоуправления вступает в противоречие с Конституцией, в частности, со ст. 12. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления ограничиваются сферами ведения субъектов, полномочиями субъектов в сферах совместного ведения с Российской Федерацией и пределами, установленными федеральными законами².

Главным условием эффективности государственного контроля за деятельностью высших должностных лиц местного самоуправления является его адекватность³. Как предусмотрено в ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления, любой административный контроль за органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство призвано защитить. Достижение «соразмерности контроля» означает, что необходимо избежать не только его избытка, но и недостатка, а это требует использования как прямых, так и косвенных методов⁴.

© П.В. Сурков, 2009

Соискатель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная академия права).

Хотя административный контроль за органами местного самоуправления по действующему российскому законодательству прямо не предусмотрен, его необходимость вытекает из некоторых правовых положений⁵. Так, Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относил к полномочиям федеральных органов государственной власти контроль за соблюдением федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления (п. 1 ст. 4), контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных полномочий Российской Федерации (п. 5, ст. 4), а к полномочиям органов государственной власти субъектов в местном самоуправлении (п. 1 ст. 5) — контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных полномочий субъектов (п. 6 ст. 5).

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появились иные нормы. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 6 осуществление контрольных полномочий федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, данным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов.

Обращает на себя внимание новая формула, согласно которой контрольные полномочия должны быть установлены конституцией или законом. В этой связи интересным представляется применение указанной нормы. Так, на заседании Правительства Московской области при принятии постановления о порядке регистрации инвестиционных проектов жилищного строительства в муниципальных образованиях, которым вводится контроль за деятельностью высших должностных лиц и органов местного самоуправления в этой сфере, Уполномоченный по правам человека в Московской области обратил внимание на то обстоятельство, что административный контроль со стороны государства в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления может быть введен только законом. Однако постановление было принято. Уполномоченный по данному вопросу направил обращение прокурору Московской области, который установил, что действительно этот контроль может быть осуществлен только на основании закона и что положения данного постановления не будут применяться, пока такой закон не будет принят⁶.

Анализ иных федеральных законов и федеральных нормативных правовых актов свидетельствует о достаточно своеобразной и широкой трактовке понятия контроля законности в сфере местного самоуправления. Достаточно указать, что в многочисленный состав субъектов, контролирующей законность в сфере местного самоуправления, входят суд, прокуратура, счетная палата, органы, осуществляющие регистрацию уставов муниципального образования, и другие органы государственной власти. Контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в отдельных сферах деятельности, в т. ч. и при решении вопросов местного значения, осуществляют отраслевые органы государственной власти, в полномочия которых входит осуществление отраслевого надзора⁷.

В ст. 13, 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» используется не только термин «контроль», но и «надзор». В административно-правовой литературе достаточно активно исследовалась проблема соотношения государственного контроля и надзора. Например, М.С. Студеникина различие между органами контроля и административного надзора видит в широте охватываемой обследованием сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия. По ее мнению, органы контроля интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал предоставленные ему полномочия. Специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта. По мнению В.П. Беляева, именно возможность непосредственного принятия решения о применении принудительных мер к подконтрольному субъекту позволяет в определенной мере отграничивать контроль от надзора⁸.

По форме государственного устройства и территориальных пределов действия контроль делится на федеральный, контроль, осуществляемый субъектами федерации и муниципальный контроль. Формами контрольной деятельности, например, законодательного (предста-

вительного) органа государственной власти субъекта в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, в частности, являются заслушивание соответствующей информации на депутатских слушаниях, запрос информации, депутатские запросы, принятие мер по жалобам граждан, обращение в конституционный (уставный) суд субъекта⁹. На основании ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к предметам ведения поселений относятся муниципальный земельный и лесной контроль и надзор.

Контрольные полномочия высших должностных лиц и органов местного самоуправления должны быть предусмотрены в уставе муниципального образования. Принято считать, что представительный орган играет роль главного контролера; имея контрольные функции, может руководить местной администрацией и осуществлять контроль за деятельностью ее структурных подразделений и должностных лиц. В том случае, если глава муниципального образования – председатель представительного органа, он имеет также ряд контрольных полномочий организационного содержания по отношению к депутатам и представительному органу в целом. Контрольный орган может избираться из состава представительного органа и непосредственно населением. В его компетенции — контроль за расходованием администрацией бюджетных средств. Администрация (в лице должностных лиц — руководителей структурных подразделений), в свою очередь, осуществляет контроль за деятельностью нижестоящих органов местного самоуправления, а также за деятельностью муниципальных предприятий, учреждений и организаций¹⁰.

Практика многих зарубежных стран свидетельствует о том, что органы государственной власти не должны полностью устраняться от местного самоуправления. В распоряжении центральной власти должны находиться процедуры, средства и методы контроля за деятельностью местного самоуправления и, в частности, главы муниципального образования. Государственный контроль за деятельностью главы муниципального образования играет в определенной степени позитивную роль: он позволяет подчинить в необходимой мере деятельность данного должностного лица общенациональным интересам, повышает эффективность деятельности всей местной власти, способствует большей координации действий главы муниципального образования с другими элементами государственного механизма и местной власти. Но в то же время необходимо, чтобы государственное вмешательство в дела муниципальных образований не подменяло местное самоуправление, не выходило за необходимые установленные рамки и не осуществлялось с целью подчинения себе деятельности местных органов и должностных лиц.

Подводя итог изложенному, полагаем, что основными положениями, имеющими значение для регулирования взаимодействия органов государственной власти и высших должностных лиц местного самоуправления на основе конституционных норм, можно считать следующие:

- учет мнения высших должностных лиц местного самоуправления при принятии региональных правовых актов и иных решений, затрагивающих интересы муниципальных образований;
- закрепление права глав местного самоуправления совместно с главой исполнительной власти субъекта РФ образовывать Совет глав местного самоуправления;
- возможность создания на паритетных началах согласительных комиссий для рассмотрения споров между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50, ст.4943; 1998. № 36, ст. 4466.

² См.: Вагин И.С. Разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 5. С. 41–42.

³ См.: Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 6.

⁴ См.: Коршунов С.А. Косвенный государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан) // Журнал российского права. 2006. № 9.

⁵ См.: Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы. Хабаровск, 2001. С. 231–232.

⁶ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Московской области от 1 марта 2005 г. «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2004 году» // Ежедневные новости. Подмоскovie. 2005. 16–23 апр.

⁷ См.: Коршунов С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 18–19.

⁸ См.: Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987; Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 138.

⁹ См.: Нарутто С.В. Указ. соч. С. 234.

¹⁰ См.: Муниципальное право / под ред. Н.М. Кониной. М., 2006. С. 367–368.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС, АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС, АДВОКАТУРА

М.Н. Козин, А.В. Алексеев, Г.А. Хачатрян

ЭВОЛЮЦИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Государственные закупки, представляя собой одну из важнейших сфер экономической деятельности государства, охватывают экономические, политические и социальные аспекты развития общества. В Российской Федерации ежегодная доля государственных закупок составляет около 30 % расходной части федерального бюджета, чем и обусловлена их значительная роль в формировании и реализации современной экономической политики¹.

Эффективность системы конкурсных закупок зависит от ряда факторов, основным из которых является соответствующая нормативно-правовая база. За последние 18 лет было принято значительное количество законодательных и иных нормативных актов. Однако действующее в настоящее время в Российской Федерации законодательство, регулирующее порядок закупок продукции для государственных нужд, не в полной мере отвечает современным требованиям. Противоречия, существующие в современном нормативно-правовом обеспечении системы государственных закупок, явились результатом исторического развития института госзакупок в изменяющихся экономических условиях.

В начале 90-х гг. в России все еще действовала традиционная госплановая система размещения заказов на поставку продукции для государственных нужд. Переход к новым экономическим условиям потребовал принятия комплексных мер по специальному регулированию закупок продукции для обеспечения государственных нужд. Отправным моментом можно считать вступление в действие Указа Президента РСФСР от 15 октября 1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»² и постановления Совета Министров РСФСР от 23 октября 1991 г. № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году»³. В соответствии с этими нормативно-правовыми актами устанавливалась новая система формирования хозяйственных связей, основанная на договорных отношениях; отменялось принудительное сохранение сложившихся хозяйственных связей по одностороннему требованию покупателя; упразднялись централизованное распределение материальных ресурсов и обязательный государственный заказ.

© М.Н. Козин, 2009

Профессор кафедры экономики, менеджмента и права (Вольское высшее военное училище тыла (Военный институт)), доктор экономических наук, профессор.

© А.В. Алексеев, 2009

Преподаватель кафедры экономики, менеджмента и права (Вольское высшее военное училище тыла (Военный институт)).

© Г.А. Хачатрян, 2009

Преподаватель кафедры экономики, менеджмента и права (Вольское высшее военное училище тыла (Военный институт)).

Однако первым законодательным актом, регулирующим правоотношения, связанные с обеспечением государственных потребностей в продукции (товарах, услугах), можно считать Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»⁴, устанавливавший общие правовые и экономические принципы и положения формирования, размещения и исполнения на договорной основе заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности, расположенными на территории Российской Федерации. Впервые было дано определение государственных нужд, установлены уровни формирования и размещения заказов на закупку и поставку продукции — федеральный и региональный, а также определены основные правила взаимоотношений между контрагентами по поставкам материальных ресурсов для государственных нужд. Однако и этих мер было недостаточно для создания эффективного механизма государственных закупок товаров для государственных нужд.

7 августа 1992 г. был принят Указ Президента РФ № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» (с изм. от 22 сентября 1992 г., 24 декабря 1993 г., 5 апреля, 21 июня 1994 г.)⁵, в котором говорилось, что в основном государственные закупки должны производиться по рыночным ценам на основе заключаемых государственных контрактов с товаропроизводителями или посредническими организациями (АО «Росконтракт» и АО «Росхлебопродукт») в соответствии с объемами бюджетного финансирования государственных заказчиков и (или) наличием у них собственных или заемных финансовых средств. Принятие Конституции РФ привело к существенному изменению всего законодательства РФ. В 1994 г. введена в действие часть I ГК РФ, содержащая нормы, определяющие понятие торгов (ст. 447–449)⁶. Часть II ГК РФ содержит нормы, регулирующие отдельные виды договоров для государственных нужд⁷.

Однако названные нормы исчерпывающе не определяли порядок и способы размещения государственного заказа. Первым документом в этом направлении стал Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», ставший основой формирующейся системы обеспечения государственных нужд⁸. В данном нормативном акте четко разграничиваются источники финансирования федеральных и региональных нужд. Отношения, возникающие в связи с закупками и поставками сельскохозяйственной продукции и продовольствия для федеральных государственных нужд, регулируются специальным законом, в котором вводятся понятия «закупка», «поставка»; устанавливаются два уровня (федеральный и региональный) формирования заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия⁹.

С целью уточнения конкретных видов закупок были приняты федеральные законы от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»¹⁰ и от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»¹¹, в соответствии с которым размещение оборонного заказа должно было производиться на конкурсной основе, за исключением работ по поддержанию мобилизационных мощностей.

Положения п. 4 ст. 3 Закона № 213-ФЗ легли в основу Указа Президента РФ от 8 апреля 1998 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупок продукции для государственных нужд», составленному по образцу типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ)¹².

В целях обеспечения эффективного расходования средств бюджетов всех уровней и средств внебюджетных фондов, а также исключения злоупотреблений вышеназванным Указом устанавливается обязательное проведение конкурсов на размещение заказов на поставку продукции для государственных нужд, утверждается Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В вышеназванном Положении определен достаточно полный перечень методов закупок (открытые торги; 2-этапные торги; закрытые торги; запрос котировок; закупка у единственного источника) и порядок проведения торгов.

Отсутствие единого нормативного акта, регулирующего госзакупки, привело к принятию Федерального закона от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд»¹³, который стал существенным шагом в развитии законодательства в этом направлении. В то же время

само название данного Федерального закона указывает на то, что правовому регулированию подлежали только конкурсные способы размещения заказов на поставку продукции для государственных нужд, внеконкурсные же способы закупок оставались неурегулированными.

Эти законодательные просчеты вновь привели к проблемам при размещении заказов. Так, например, возник вопрос: имеют ли право закупочные организации на федеральном уровне использовать запросы котировок и иные способы, на которые указывалось в Указе Президента № 305 от 1997 г.? Вышеназванный Закон также не обеспечивал прозрачность конкурсных процедур, объективность при составлении технических спецификаций, не содержал положений, направленных на борьбу с коррупцией и касающихся конфликтов интересов.

В этих условиях назрела необходимость принятия нового закона, направленного на регулирование поставок продукции для государственных нужд как на конкурсной основе, так и с использованием внеконкурсных способов размещения государственных заказов. Таким документом стал Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу 1 января 2006 года¹⁴.

Что отличает новый Федеральный закон от его предшественников?

Во-первых, по-новому интерпретированы понятия «государственные и муниципальные нужды», «государственный и муниципальный заказчик», «государственный и муниципальный контракт».

Во-вторых, введен новый способ размещения заказа — аукцион.

В-третьих, четко разграничены способы размещения заказов — с проведением торгов (конкурс, аукцион, в т.ч. и в электронной форме) и без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика, на товарных биржах).

В-четвертых, уточнены положения, касающиеся порядка формирования комиссий (конкурсной, аукционной и котировочной), требования к содержанию документации проведения торгов и котировок.

В-пятых, в целях обеспечения открытости и прозрачности размещения заказов, исключения злоупотреблений со стороны должностных лиц установлено требование обязательного размещения сведений о закупках (извещений, протоколов и др.) на официальных Интернет-сайтах.

В-шестых, предусматривается ведение реестров: государственных и муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, и недобросовестных поставщиков.

В-седьмых, настоящий Закон предусматривает государственную поддержку малого предпринимательства и учреждений уголовно-исполнительной системы.

В-восьмых, предусматриваются возможности обжалования действий (бездействия) заказчика уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, при этом порядок защиты нарушенных прав не исключает для участника возможности их защиты в судебном порядке.

В-девятых, становится возможным участие в конкурсах иностранных поставщиков, подрядчиков, исполнителей на равных условиях с российскими поставщиками, подрядчиками, исполнителями.

Проведенный анализ показывает, что Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в большей степени, чем все его предшественники, нацелен на обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов и позволяет в значительной мере расширить возможности для участия и стимулирования как юридических, так и физических лиц в размещении заказов, обеспечить развитие конкуренции. Велика роль данного Закона в обеспечении гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращении коррупции, а также в более эффективном использовании средств бюджета и внебюджетных источников, совершенствовании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов.

В целом вышеназванный Закон и ГК РФ дополняют друг друга, в т.ч. в части положений, связанных со сроками заключения государственного контракта. Вместе с тем в данном нормативном акте имеется ряд положений, не согласующихся с ГК РФ. Так, значение понятия «аук-

цион», используемого ФЗ-94, отличается от значения родового понятия, содержащегося в ГК РФ. В связи с этим действующим законодательством РФ предусмотрено два вида аукционов: аукцион на повышение (в интересах продавца) и аукцион на понижение (в интересах покупателя). Такой аукцион также называется редукционным или переторжкой¹⁵.

В настоящее время система размещения государственного заказа продолжает совершенствоваться, что нашло отражение во внесенных изменениях 27 июля 2006 г., 20 апреля, 24 июля, 8 ноября 2007 г., 23 июля, 1 и 30 декабря 2008 г. Одним из существенных изменений, вступивших в силу с 1 января 2009 г., является дополнение ст. 7 Закона о составе конкурсной, аукционной и котировочной комиссий, согласно которому в состав вышеозначенных комиссий преимущественно должны включаться лица, прошедшие профессиональную подготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд.

Статья 16 Закона в ч. 1 и 7 также подверглась уточнению: «Уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти».

Существенным изменениям подверглась и ст. 65, в которой появились новые положения, направленные на стимулирование жилищного строительства и поддержку рынка жилья в условиях ситуации, сложившейся на финансовых рынках. Так, ч. 10.1 указывает на то, что уполномоченные федеральные органы исполнительной власти вправе размещать заказы на приобретение у застройщиков жилых помещений в многоквартирных домах для обеспечения жилыми помещениями граждан в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» путем проведения запроса котировок независимо от цены государственного контракта. Такой же порядок предусматривается и для переселения граждан из аварийного жилищного фонда (ч. 10.3 ст. 65).

Однако с 1 марта 2009 г. вступили в силу изменения, касающиеся 29 (из 65) статей настоящего Закона. Несмотря на такое количество внесенных изменений, процесс трансформации действующего законодательства в сфере размещения заказов не завершен, т.к. предполагается дальнейшее внесение изменений.

С одной стороны, все это указывает на определенное несовершенство действующего законодательства, а с другой, свидетельствует о стремлении законодательной власти РФ усовершенствовать правовое регулирование в сфере государственных закупок, тем более что существующие разногласия в действующем законодательстве, а также в методологии в области государственного регулирования государственных закупок приводят к неэффективному расходованию бюджетных средств, нескоординированной деятельности органов государственной власти.

Для повышения эффективности конкурсных закупок и развития механизма управления государственными контрактами необходимы новые управленческие решения на основе комплексного подхода к процедурам размещения заказа.

¹ См.: *Пикулик А.В.* Управление государственными закупками. М., 2006.

² См.: Справ.-правовая система «Гарант». Энциклопедия российского законодательства. Вып. 17. Весна-лето 2008. DVD-версия.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 27, ст. 1558.

⁵ См.: Справ.-правовая система «Гарант». Энциклопедия российского законодательства. Вып. 17. Весна-лето 2008. DVD-версия.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 1996. № 9, ст. 773; № 34, ст. 4026; 1999. № 28, ст. 3471; 2001. № 17, ст. 1644; № 21, ст. 2063; 2002. № 12, ст. 1093; № 48, ст. 4737, 4746; 2003. № 2, ст. 167; № 52, ч. 1, ст. 5034; 2004. № 27, ст. 2711; № 31, ст. 3233; 2005. № 1, ч. 1, ст. 18, 39, 43; № 27, ст. 2722.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410; № 34, ст. 4025; 1997. № 43, ст. 4903; 1999. № 51, ст. 6288; 2003. № 13, ст. 1179.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3540.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3303.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 3; 1997. № 12, ст. 1381.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 6.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 15, ст. 1756.

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 19, ст. 2302.

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105.

¹⁵ См.: *Кузнецов К.* Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы. СПб., 2005. С. 71, 73.

А.А. Синичкин

О НЕКОТОРЫХ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМАХ В АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В соответствии со ст. 48 Конституции РФ каждому обеспечивается право на получение квалифицированной юридической помощи, в т. ч. и адвокатами.

В настоящее время проблемы адвокатуры и адвокатской деятельности являются достаточно важными и значимыми для юридической теории и практики. В повышении роли адвокатуры и эффективности ее деятельности по оказанию квалифицированной юридической помощи заинтересованы все институты гражданского общества, поскольку от качества профессиональной правозащитной деятельности зависит не только законность, но и уровень правовой культуры и правосознания в обществе. Поэтому разрешение данного вопроса представляет профессиональный интерес не только для адвокатского сообщества, но и для всех остальных участников различных правоотношений. Обозначим основные проблемы современной российской адвокатуры и некоторые пути их разрешения.

1. *Взаимоотношение адвокатуры и государства.* Начнем с наиболее актуальной проблемы, которая появилась после того, как Президентом РФ 8 мая 2008 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект № 55357-5, в котором предлагается внести изменения в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Эти изменения предполагают, что орган, выполняющий функцию надзора за адвокатурой, т. е. Министерства юстиции РФ (до 1 октября 2008 г. — ФРС России), будет иметь право требовать созыва внеочередного Всероссийского съезда адвокатов, а региональные управления Министерства юстиции РФ будут вправе обращаться в суд с заявлением о прекращении статуса адвоката, если совет адвокатской палаты не рассмотрел соответствующее представление либо принял решение об отказе в его удовлетворении. В целях более оперативного реагирования на такое представление о прекращении статуса адвоката срок его рассмотрения адвокатской палатой предлагается уменьшить с трех до одного месяца. Кроме того, МЮ РФ предлагается наделить правом запрашивать необходимые материалы, связанные с участием адвоката в защите интересов доверителя в судах, правоохранительных органах, других государственных и муниципальных органах, а также получать соответствующие объяснения от адвоката.

Анализ данного законопроекта показывает, что он далеко не совершенен и до конца не проработан. В нем есть много спорных и дискуссионных моментов. ФПА РФ, ФСА РФ и другие органы адвокатского сообщества уже отреагировали на него и указали на его недостатки. В частности, отмечается, что замена формулировок названия контролирующего органа в Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» пока преждевременна, т. к. до конца не определен статус ФРС РФ¹; дополнительные ограничения, связанные с приемом кандидатов в адвокаты, являются чересчур карательными; требовать от адвокатов объяснений по вопросам взаимоотношений с доверителем — это прямое нарушение адвокатской тайны и т. д.

Конечно, основная цель разработчиков данного законопроекта понятна — привести в соответствие с новой структурой органов власти отраслевое законодательство, в т. ч. законодательство в области адвокатской деятельности, однако непонятно, для чего разработчики параллельно с этим пытаются усилить контроль и надзор за адвокатским сообществом, нарушая при этом выстроенную в течение долгих лет взвешенную и сбалансированную модель взаимоотношений адвокатуры и государства. История российской адвокатуры убедительно показывает, что она сможет эффективно решать поставленные перед ней задачи только будучи независимой от государства. Именно в этом проявляется ее предназначение в самостоятельном судопроизводстве в качестве противовеса деятельности стороны обвинения.

© А.А. Синичкин, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин (Чебоксарский кооперативный институт РУК).

Вызывает определенную тревогу позиция законодателя по поводу ужесточения отбора в адвокаты за счет полного запрета приема «провинившихся адвокатов», т. е. адвокатов, которые ранее ненадлежащим образом исполняли свои профессиональные обязанности. Конечно, бороться с такими адвокатами нужно, но настолько ли обоснованно пожизненно лишать их возможности исправиться и вновь вернуться к адвокатской деятельности? Ведь среди предлагаемых дополнительно оснований, препятствующих приобретению статуса адвоката (ч. 2 ст. 17 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»), есть и такие, которые не столь вредны и опасны для общества и адвокатуры (например, п. 5 ч. 2 ст. 17). К тому же данные запреты будут выступать дополнительным наказанием адвокату, что не предусмотрено действующим законодательством в области адвокатуры.

Данный законопроект очень важный, поэтому его необходимо тщательно дорабатывать, в т. ч. с непосредственным участием адвокатского сообщества. Представителям последнего, в свою очередь, необходимо более активно отстаивать свою позицию и доводить свою точку зрения до наших законодателей.

2. Проблема обеспечения реальной состязательности и равенства сторон в российском судопроизводстве. Как известно, в России становление профессиональной адвокатуры связано с реформами в судебной системе 1864 г., а именно: с появлением суда присяжных, который не мог функционировать без обеспечения профессиональной защиты, к чему частные ходатаи и стряпчие — предшественники адвокатов — готовы не были. Поэтому в обеспечении реальной состязательности в судопроизводстве заинтересована не только адвокатура, но и общество с государством. В этой связи хотелось бы обратить внимание на то, что правоохранительным органам и судам необходимо более ответственно применять важнейшие нормы процессуального законодательства, часть из которых иногда просто игнорируется (состязательность, презумпция невиновности, свобода оценки доказательств). Нарушение подобных принципов судопроизводства наиболее болезненно воспринимается в обществе, что не может не отразиться и на оценке адвокатской деятельности со стороны общества. Зачастую роль адвоката в таком судопроизводстве сводится судами, правоохранительными органами к формальному, заранее предсказуемому, а иногда и бессмысленному участию, что приводит к негативному отношению к адвокатской профессии. И не всегда в этом виноват сам адвокат. Многое зависит от него, от его принципиальности, настойчивости и порядочности, но зачастую даже это не помогает в обеспечении объективности и независимости в судопроизводстве. Часто адвокат наталкивается на «профессиональный иммунитет» лиц, от которых зависит судьба человека, не реже на пресловутый «обвинительный уклон» при рассмотрении его дела (в литературе появился даже уникальный термин, характеризующий современное уголовное судопроизводство — «правосудие без оправдательных приговоров»). В совокупности все это сводит на нет важнейшие достижения правового государства, которые годами завоевывались юристами-правозащитниками.

Для того чтобы разрешить эту сложнейшую проблему, необходимо изменить правоприменительную практику судов и правоохранительных органов в части отношения к данной проблеме. Сами по себе адвокаты ничего не добьются, поэтому обсуждать это внутри адвокатского сообщества бесполезно. Целесообразно обсуждать данную проблему сообща, не стесняясь разных процессуальных задач и интересов, т. к. в конечном итоге в этом заинтересованы все, а не только адвокаты. Наличие такой проблемы и ее отрицательное влияние на правоприменение признают не только адвокаты, но и судьи и даже прокуроры и органы предварительного расследования. Организация периодических совместных конференций, семинаров и «круглых столов» по рассматриваемой проблеме будет интересна и полезна всем. Такие встречи будут способствовать поиску «точек соприкосновения», нахождению оптимальных вариантов разрешения этой проблемы, выработке единой правоприменительной практики. Именно в ходе таких дискуссий необходимо «ломать» ментальность и убежденность тех людей в мантиях или с погонами, для которых целесообразность выше законности, а правосудие подменяется борьбой с преступностью.

3. Совершенствование правовой основы этики адвокатской деятельности. Безусловно, действующий кодекс адвокатской этики — это большое достижение адвокатского сообще-

ства. Его значение в профессиональной деятельности адвоката трудно переоценить. Однако не следует на этом останавливаться, необходимо продолжать разрабатывать и совершенствовать эτικο-правовую основу адвокатской профессии. В связи с этим стоит отметить, что Кодекс профессиональной этики адвоката, принятый первым Всероссийским съездом адвокатов РФ 31 января 2003 г., далеко не совершенен, и в первую очередь, благодаря его структуре (а точнее — ее отсутствию). С нашей точки зрения, многие содержащиеся в Кодексе нормы расположены бессистемно.

Для разрешения анализируемой проблемы предлагается разбить разделы Кодекса на главы (как вариант — выделить статьи с наименованиями). В частности, в разделе первом выделить следующие главы (статьи): общие положения этики адвоката; этические основы взаимоотношения адвоката с доверителями; этические основы взаимоотношения адвоката с судами и правоохранительными органами; этические основы взаимоотношения адвоката с другими адвокатами; адвокатская тайна. Во втором разделе можно было бы выделить следующие главы (статьи): общие положения дисциплинарного производства; разбирательство в квалификационной комиссии адвокатской палаты; разбирательство в совете адвокатской палаты.

4. *Проблема функционирования государственных юридических бюро.* Как известно, в 2005 г. в России в порядке эксперимента в десяти регионах Российской Федерации созданы государственные юридические бюро (далее — ГЮБ). Отношение к ним неоднозначное, причем не только в обществе, но и среди самих разработчиков данной концепции (создание ГЮБ — пока только эксперимент).

В этой части мы разделяем мнение большинства адвокатов, согласно которому «экспериментировать» в этой области не следует. Задуманные как органы, способствующие защите интересов социально незащищенных категорий граждан, ГЮБ при нынешнем положении вещей не в состоянии в полном объеме и в надлежащей форме оказывать квалифицированную юридическую помощь населению. К тому же этот эксперимент фактически противоречит действующему законодательству. В Федеральном законе Об адвокатской деятельности и адвокатуре для решения данной задачи специально выделена самостоятельная форма адвокатских образований — юридическая консультация, в рамках которой адвокаты и будут оказывать юридическую помощь бесплатно. Это намного удобнее и для общества, и для государства, т. к. не нужно будет дублировать нормативную базу для юристов ГЮБ, придумывать и создавать их организационную структуру, разграничивать компетенции и полномочия, строить взаимоотношения с надзирающими и контролирующими органами и т.д. К тому же остается открытым вопрос об ответственности юристов ГЮБ. Все эти вопросы применительно к адвокатам уже разрешены в Федеральном законе Об адвокатской деятельности и адвокатуре (ст. 24, 26) и других нормативно-правовых актах.

Представляется, что это достаточно логичная и разумная позиция, которую необходимо довести до мнения наших законодателей и вместо расходования бюджетных средств на этот эксперимент направлять их на оплату услуг адвокатам, которые уже давно оказывают квалифицированную юридическую помощь бесплатно.

5. *Отсутствие какой-либо ответственности за игнорирование адвокатских запросов.* Необходимо, наконец-то, устранить пробел в административном законодательстве и установить административную ответственность за уклонение или отказ в предоставлении сведений по адвокатскому запросу (по аналогии с ответственностью за отказ или уклонение от предоставления сведений по депутатскому запросу). Этот пробел в законодательстве зачастую используется многими чиновниками, которые считают необязательным отвечать на адвокатские запросы, что иногда серьезно затрудняют работу адвоката.

Рамки статьи не позволяют в полной мере осветить затронутую проблему. Указанные в работе обстоятельства — это только небольшая часть тех правовых проблем, которые существуют в адвокатской деятельности. Это направление настолько актуально, значимо и важно для юридической теории и практики, что исследования в данной области необходимо проводить постоянно с целью совершенствования действующего законодательства.

¹ В п. 18 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 закреплено лишь то, что Председателем Правительства РФ должны быть внесены предложения об упряднении с 1 октября 2008 г. Федеральной регистрационной службы.

ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ МЕР КОММЕРЧЕСКИМИ СУДАМИ В XIX–XX ВЕКАХ

Коммерческие суды, существовавшие на территории Российской империи в середине XIX – начале XX в., являются прообразом современных арбитражных судов. Поэтому не случайно многие положения законодательства, регламентировавшего деятельность коммерческих судов, нашли отражение в ныне действующем арбитражно-процессуальном праве. В частности, ряд новелл АПК РФ, касающихся принятия обеспечительных мер, были заимствованы именно из дореволюционного законодательства.

В связи с этим, на наш взгляд, представляется интересным проанализировать указанные нормы права, научную литературу, а также судебную практику с целью выявления особенностей принятия мер по обеспечению иска коммерческими судами.

Коммерческие суды и Устав их судопроизводства (далее — Устав)¹ были учреждены в России Указом от 14 мая 1832 г. Несмотря на то, что торговые суды, за исключением коммерческих, были вскоре упразднены судебной реформой 1864 г., данный Устав действовал до 1917 г. и неоднозначно оценивался учеными своего времени. Например, П.П. Цитович называл его не иначе как сборником отдельных регламентов, больше носящих характер полицейских инструкций², Г.Ф. Шершеневич, анализируя указанный документ, писал о том, что коммерческие суды руководствовались общими гражданскими законами, а в отсутствие их — торговым обычаем³. Под общими гражданскими законами, по нашему мнению, известный ученый понимал, прежде всего, Устав гражданского судопроизводства (далее — УГС)⁴.

Однако современные авторы, в частности Д.А. Фурсов, считают, что правила, которыми пользовались коммерческие суды, «позволяли своевременно рассматривать споры и принимать меры по обеспечению иска»⁵.

Устав не содержал норм, четко регламентировавших процессуальные вопросы, в т. ч. относительно порядка обеспечения иска. Вместе с тем отсутствие законодательного закрепления восполнялось разъяснениями департаментов Правительствующего Сената и комментариями решений коммерческих судов. В частности, в разъяснениях Правительствующего Сената говорилось о том, что из полного смысла статей Устава, определяющих порядок составления протоколов о мерах обеспечения, надлежит вывести заключение о том, что обеспечение исков допускается и этим Уставом, и т. к. в приведенном Уставе не содержится никаких специальных указаний о том, в каком именно положении дела обеспечение исков судом может иметь место, то обеспечение следовало во всяком положении дела⁶.

Несмотря на то, что ст. 590 УГС четко устанавливала правило, согласно которому обеспечение следовало во всяком положении дела до постановления решения, в правоприменительной практике отсутствовало единое толкование данной нормы. Так, 4 Деп. Прав. Сената в одном решении признал, что обеспечение иска может быть допущено лишь до постановления решения по делу, после этого «от взыскателя зависит осуществление его прав в исполнительном производстве»⁷. Однако в другом решении 4 Деп. Прав. Сената разъяснил, что обеспечение иска в коммерческих судах может последовать как до, так и после постановления решительного определения⁸.

Таким образом, можно сделать вывод о существовании института обеспечения решений.

Подробный анализ отдельных статей Устава дает представление еще о некоторых особенностях данного института. Так, говоря об обеспечении иска, законодатель употребляет термин «коммерческий суд», что позволяет нам сделать вывод о том, что решения по этому вопросу принимались коллегиально.

Поскольку непринятием обеспечительных мер «может быть причинен тяжкий убыток истцу» в результате «сокрытия лица ответчика или его капиталов и имущества» (ст. 59 Устава), для решения вопросов об их принятии Председателем коммерческого суда назначалось чрезвычайное заседание суда даже в выходные и праздничные дни (ст. 52 Устава).

© Р.В. Фомичева, 2009

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная академия права).

Однако если просьба об обеспечении иска принесена была в неприсутственный день, то старший дневальный канцелярский чиновник «тотчас записав просьбу, представляет оную Председателю, по усмотрению коего назначается день и час чрезвычайного заседания, хотя бы последующий день был также неприсутственный» (ст. 61 Устава).

Подобная практика имеет место в современном процессуальном законодательстве ряда стран. О принятии обеспечительных мер (чаще всего предварительных) обычно выносятся приказ, причем такое право предоставляется либо председателю суда или его заместителю, либо данную функцию выполняют судьи, специализирующиеся на данной категории дел. Кроме того, в каждом суде назначается дежурный судья, выносящий приказы в ночное время⁹.

Современное арбитражно-процессуальное законодательство возможность срочного рассмотрения заявления об обеспечении иска, поданного в пятницу или накануне праздничного дня, а также в нерабочие дни, не предоставляет.

Устав не содержал конкретного перечня мер по обеспечению иска подобно УГС. Однако в отдельных его статьях указанные меры называются и, проведя подробный анализ, мы можем сделать вывод, что мерами по обеспечению иска могли быть: наложение запрещения на имение, товары или деньги, запрещение выезда или личное задержание (ст. 118 Устава), поручительство (ст. 116 Устава), залог (ст. 371 Устава). Причем эти меры были тесно взаимосвязаны.

Так, когда противная сторона требовала, чтобы решение коммерческого суда было приведено в исполнение, несмотря на перенос дела, она должна была подать по этому поводу письменное прошение и предъявить благонадежный залог в обеспечение иска, на случай перерешения дела (ст. 371 Устава). При недостатке залога, с согласия противной стороны, принималось поручительство (ст. 372 Устава).

Для удостоверения в достаточности залога или надежности поручительства суд извещал противную сторону с тем, чтобы она в течение трех дней сделала о них отзыв (ст. 373 Устава). По истечении указанного срока при отсутствии отзыва противной стороны залог или поручительство принимались (ст. 374 Устава). При возникновении спора относительно достаточности залога или поручительства коммерческому суду принадлежало право принять его или нет (ст. 375 Устава). Причем на определение, вынесенное в порядке ст. 375 Устава, жалоба не принималась, но если залог или поручительство оказывались действительно недостаточными, коммерческий суд взыскивал недостающее (ст. 376 Устава).

В случае принятия поручительства составлялся протокол, в особенности, когда поручительство предоставлялось в обеспечение встречного иска или для отклонения требуемого от противной стороны запрещения на имение или личного задержания (ст. 116 Устава)¹⁰. Когда поручительство давалось в присутствии, через словесное объявление с одной стороны и принятие с другой между тяжущимися, то протокол не составлялся, а такое объяснение вносились в журнал заседаний (ст. 117 Устава).

При отсутствии у ответчика возможности предоставить гарантию в виде поручительства коммерческий суд мог по просьбе истца запретить ответчику отлучку из города через полицию. Если для приведения в исполнение решения необходимо было содействие полиции, то сообщения о том и указы подписывались Председателем и закреплялись секретарем коммерческого суда (ст. 130 Устава).

Ни истец, ни ответчик до решения дела в коммерческом суде не могли без дозволения суда отлучиться из города. Причем суд давал такое дозволение, если истец представлял поверенного, а ответчик обеспечивал иск залогом или поручительством (ст. 182 Устава). Когда истец представлял суду уважительные причины к подозрению в намерении ответчика скрыться или отлучиться из города без дозволения суда и без обеспечения иска, суд требовал от ответчика «чтобы обеспечил неотлучку свою из города залогом или поручительством, если же он не обеспечит, то суд воспрещает ему отлучку через полицию и составляет о том особый протокол» (ст. 182 Устава). Причем данное воспрещение могло последовать и в обеспечение уже состоявшегося решения.

Данные способы обеспечения незаслуженно, на наш взгляд, забыты советским, а позднее и российским законодательством и были вновь введены в арбитражно-процессуальное право только в 2002 г. ныне действующим АПК РФ, в котором они выступают в качестве встречных обеспечительных мер.

Также из текста Устава и комментария решений¹¹ явствует, что обеспечение иска осуществлялось лишь по инициативе сторон.

Удовлетворение ходатайства об обеспечении иска зависело от усмотрения коммерческого суда, в котором иск предъявлен, однако суд не вправе был отказать в обеспечении иска по долговым обязательствам, надлежащим образом совершенным.

Так, например, Московский коммерческий суд удовлетворил ходатайство об обеспечении иска, наложив запрещение на вексель, «поскольку иск представлялся основанным на достоверно выданных долговых обязательствах»¹².

Вместе с тем обеспечение допускалось только по искам, определенным известной суммой и уже предъявленным, причем как первоначальным, так и встречным (ст. 116 Устава).

Например, в отдельных решениях коммерческих судов говорилось о том, что обеспечение может быть допущено только тогда, когда иск уже на самом деле предъявлен, а также в случае, если истцом будет указано, в чем состоит и где находится имущество ответчика, которым желает обеспечить свой иск истец¹³.

Право на досудебное обеспечение иска не предоставлялось, однако иногда иностранные суды принимали такие меры по спорам между российскими подданными и иностранцами. Так, например, в 1878 г. одним из судов Англии было вынесено решение по делу *Law v. Garrett*, в котором говорилось, что, несмотря на существование пророгационного соглашения в пользу Санкт-Петербургского коммерческого суда, имевшего исключительную компетенцию в отношении всех споров, возникающих из контракта, английские суды были признаны компетентными в принятии обеспечительных мер ввиду отсутствия таких в законодательстве России¹⁴.

Однако нельзя говорить о полном отсутствии института досудебного обеспечения исков в коммерческих судах. Так, согласно ст. 596 Устава в случае, если переводной вексель принят не плательщиком, на имя которого он адресован, векселедержатель имел право потребовать немедленного обеспечения от векселедателя и надписателей.

Таким образом, в определенных случаях Устав допускал обеспечение и еще не предъявленных исков.

Относительно обеспечения встречных исков в разъяснениях Правительствующего Сената, в частности, отмечалось, что когда первоначальный иск основан на бесспорном обязательстве, а встречный составляет предмет тяжёбного производства, по которому еще не принято решение, то суд не вправе в обеспечение этого встречного иска приостановить взыскание по первоначальному¹⁵.

Интересны случаи отказа в удовлетворении ходатайства о принятии обеспечения. Так, в одном из решений Санкт-Петербургского коммерческого суда говорилось, что в случае предъявления иска к имуществу умершего ходатайство об обеспечении не подлежит удовлетворению до назначения опекунов над этим имуществом. В другом решении указывалось на невозможность принятия обеспечительных мер по иску к наследнику до момента утверждения наследственных прав в установленном законом порядке.

Устав предоставлял возможность обжалования постановления об отмене принятой меры обеспечения иска, причем подача жалобы приостанавливала исполнение данного постановления (прим. к ст. 76 Устава). Коммерческий суд являлся первой ступенью гражданского суда по всем делам, к ведомству его принадлежащим, однако жалобы приносились в Правительствующий Сенат как на Палаты ему равные.

Решения коммерческих судов, а также решения Правительствующего Сената, последовавшие по жалобам на определения указанных судов, приводились в исполнение через выдачу исполнительных листов. Следует также отметить, что решения коммерческих судов приводились в исполнение не иначе как по желанию взыскателя, который, получив исполнительный лист, сам обращался за исполнением решения к судебному приставу¹⁶, т. к. действия коммерческого суда оканчивались выдачей исполнительных листов, после которой «суд не обязан делать никаких дальнейших распоряжений относительно обеспечения иска»¹⁷.

В практике коммерческих судов допускалась замена мер обеспечения иска, причем право ходатайствовать о замене, предоставляемое законом ответчику, признавалось за всяким лицом, которое считало имущество, подвергнутое аресту, ему принадлежащим.

Между тем замена следовала с согласия истца или его поверенного, в противном случае она допускалась при предъявлении ответчиком достаточной на обеспечение иска суммы «наличными деньгами или билетами государственных кредитных установлений по биржевой цене»¹⁸.

Коммерческий суд, в случае постановления им решения об отказе в иске, в отношении которого во время производства дела были приняты меры по обеспечению иска, вправе отме-

нить обеспечение до вступления в законную силу решения об отказе в иске. Вопрос о снятии запрещения подлежал рассмотрению того судебного места, по постановлению которого оно наложено; суд должен решить: уничтожились или нет причины наложения запрещения. Например, при заявлении ответчиком спора о подлоге запрещение, наложенное на имущество ответчика в обеспечение иска, не снималось впредь до разрешения вопроса о подложности документа. Вместе с тем вопрос о том, может ли имущество быть признано свободным от взыскания, решался на основании УГС, причем рассматривался в присутствии обеих сторон, которые могли давать объяснения по этому поводу¹⁹.

Проанализировав отдельные нормы законодательства, регламентировавшего коммерческое судопроизводство в дореволюционной России, можно сделать вывод о том, что недостаточная регламентация в области обеспечительных мер компенсировалась нормами, установленными УГС, и не препятствовала коммерческим судам применять на базе имеющегося законодательства своевременные и действительно срочные меры, направленные на обеспечение иска.

¹ См.: Свод законов Российской империи / под ред. и с прим. И.Д. Мордухай-Болтовского; сост. Н.П. Бакланов, С.С. Войт и В.Э. Герценберг: в 5 кн. СПб., 1906–1913. Кн. 4. Т. 11. Ч. 2, кн. 3. С. 1118–1162.

² См.: *Цитович П.П.* Лекции по торговому праву, читанные в императорском Новороссийском университете в 1871/74 уч. году. Одесса, 1873. Вып. 1. С. 67.

³ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Система торговых действий. Критика основных понятий торгового права. Казань, 1886. С. 212.

⁴ См.: Свод законов Российской империи / под ред. и с прим. И.Д. Мордухай Болтовского; сост. Н.П. Бакланов, С.С. Войт и В.Э. Герценберг: в 5 кн. Кн. 5. Т. XIII–XVI. Т. XVI. Ч. 1, кн. 2. С. 113–324.

⁵ *Фурсов Д.А.* Процессуальный режим деятельности арбитражного суда первой инстанции. М., 1997. С. 14.

⁶ См.: Сборник решений 4 Департамента и общих собраний Правительствующего Сената по делам коммерческих судов империи. СПб., 1879. Т. 3. Вып. 1 и 2. С. 73–74 (далее — Сборник решений).

⁷ Решение 4 Деп. Прав. Сената от 13 февраля 1879 г. по делу общ. Ландварово-Роменск. железн. дор. с Адм. Бабушкина // Опыт комментария русского торгового права на основании решений судебных мест Российской империи / сост. Г.К. Мартенс. СПб., 1880. Т. 2. С. 173 (далее — Опыт комментария).

⁸ См.: Указание 4 Деп. Прав. Сената от 21 июня 1878 г. по делу конк. Грабовского с Мазуркиным // Там же; см. также: Решение СПб. ком. суда от 16 февраля 1878 г. по делу Липгарта // Сборник решений. С. 74.

⁹ См.: *Павлова Н.В.* Предварительные обеспечительные меры: понятие, механизм реализации, особенности осуществления в рамках взаимодействия судебных процессов государств // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2002. № 11. С. 146.

¹⁰ Однако позднее Законом от 7 марта 1879 г. такая мера обеспечения, как личное задержание, была отменена (см.: *Архипов И.В.* Коммерческое судопроизводство и судопроизводство России в XIX веке (проблемы модернизации). Саратов, 1999. С. 125).

¹¹ Здесь имеется в виду указанный Опыт комментария.

¹² Решение Моск. ком. суда от 28 сентября 1878 г. по делу Семеновой // Сборник решений. С. 74.

¹³ См.: Ук. 4 Д-та Пр. Сен. от 11 февраля 1877 г. по делу Балашовых с Абрютиним, рассм. СПб. ком. судом в 1877 г. № 103, Опр. СПб. ком. суда от 10 марта 1879 г. по делу Дулевича с Гуревичем // Опыт комментария. С. 174.

¹⁴ См.: *Павлова Н.В.* Указ. соч. С. 140.

¹⁵ См.: Реш. Общ. Собр. 4,5 и Меж. Д-тов Пр. Сен. от 12 июня 1850 г. по делу Руадзе // Опыт комментария. С. 174.

¹⁶ Согласно предписаниям Правительствующего Сената с 1874 г. исполнение решений стало осуществляться не через полицию, а через судебных приставов (см.: *Архипов И.В.* Указ. соч. С. 125).

¹⁷ Опыт комментария. С. 263.

¹⁸ Там же.

¹⁹ См.: Реш. Одес. ком. суда от 16 февраля 1878 г. по делу Красильникова; Реш. СПб. ком. суда от 1 июля 1879 г. по делу Тулякова // Сборник решений. С. 76–77.

Т.В. Сазонова

ВОЗМЕЩЕНИЕ УБЫТКОВ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ НАРУШЕННЫХ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ ЗАКАЗЧИКА В ДОГОВОРЕ БЫТОВОГО ПОДРЯДА

Возмещение убытков как способ защиты нарушенного субъективного права достаточно распространено и возникает у заказчика по договору бытового подряда в соответствии с п.3 ст. 737 ГК РФ. По данному основанию заказчик вправе потребовать расторжения договора и

© Т.В. Сазонова, 2009

Старший преподаватель кафедры гражданского права (Саратовская государственная академия права).

возмещения убытков, если подрядчик не выполнил требование заказчика о безвозмездном устранении существенных недостатков в выполненной работе.

Также заказчик вправе воспользоваться данным способом защиты на основании общих положений о договоре подряда. Заказчик может отказаться от исполнения договора бытового подряда в соответствии с п. 3 ст. 723 ГК РФ, т. к. подрядчик не выполнил в разумный срок требования заказчика о безвозмездном устранении несущественных недостатков, о соразмерном уменьшении установленной за работу цены, о возмещении понесенных заказчиком расходов по устранению несущественных недостатков, если это было предусмотрено договором либо недостатки в результате работы были существенными.

Заказчик вправе требовать расторжения договора бытового подряда и возмещения убытков в соответствии с подп. 3 п. 1 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей» при выявлении существенных недостатков в работе. Данной позиции придерживается и судебная практика. Гражданин Н. обратился в суд с иском об отказе от исполнения договора на приобретение и установку изделий из ПВХ — профиля и металлической двери, о взыскании неустойки с ООО «Т». Суд первой инстанции отказал в удовлетворении исковых требований гражданину Н., указав, что недостатки результата выполненной работы являются несущественными, исходя из заключения эксперта. Гражданин Н. не вправе отказаться от исполнения договора бытового подряда в соответствии со ст. 737 ГК РФ, ст. 29 ФЗ «О защите прав потребителей». Суд кассационной инстанции решение суда первой инстанции оставил без изменения¹.

Правовая категория «существенный недостаток работ» раскрывается в преамбуле Закона РФ «О защите прав потребителей», где указывается, что существенным недостатком товара (работы, услуги) считается неустранимый недостаток или недостаток, который не может быть устранен без несоразмерных затрат времени или выявляется неоднократно, или проявляется вновь после его устранения, или другие подобные недостатки. К последним из указанных недостатков следует отнести такие отступления от требований к качеству, которые являются существенными нарушениями договора, заключенного с потребителем, т. е. потребитель лишается того, на что он вправе был рассчитывать при заключении договора (п. 2 ст. 450 ГК РФ). В п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» (в ред. Постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 21 ноября 2000 г. № 32, от 11 мая 2007 г. № 24) указывается², что при применении п. 1 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей», отграничивая существенный недостаток от несущественного, необходимо руководствоваться преамбулой данного Закона. В ст. 475 ГК РФ «Последствия передачи товара ненадлежащего качества» также раскрываются указанные дефиниции. Данной статьей руководствуются судьи при вынесении решений, хотя ст. 475 ГК РФ регулирует отношения сторон по договору купли-продажи, а не подрядные отношения.

Подтверждая вышесказанное, приведем пример из неопубликованной судебной практики. Гражданин К. обратился с иском в суд первой инстанции к индивидуальному предпринимателю А. о расторжении договора на монтаж и установку пластиковых окон, взыскании денежной суммы, компенсации морального вреда в связи с нарушением прав потребителей. Суд первой инстанции в удовлетворении исковых требований отказал, обосновав свои выводы тем, что недостатки в выполненной работе являлись несущественными. Гражданин К. обжаловал вынесенное решение в кассационном порядке. Суд кассационной инстанции отменил решение суда первой инстанции и отправил дело на новое рассмотрение. Изучив материалы дела в новом судебном заседании, суд удовлетворил исковые требования гражданина К., указав на то, что в соответствии с п. 1 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей» потребитель вправе отказаться от исполнения договора о выполнении работы, если им обнаружены существенные недостатки выполненной работы. В соответствии с ч. 2 ст. 475 ГК РФ под существенными недостатками понимаются неустранимые недостатки, недостатки, которые не могут быть устранены без несоразмерных расходов или затрат времени или выявляются неоднократно, либо проявляются вновь после их устранения, и другие подобные недостатки. Исправление недостатков в выполненной работе было возможно, но требовалась денежная сумма, которую суд расценил как значительную, и это можно было выполнить в течение 3 дней. Исходя из этого суд квалифицировал имевшиеся недостатки выполненной работы как существенные по принципу несоразмерности затрат и времени для устранения недостатков³. Поэтому необходимо дополнить

ч. 1 ст. 737 ГК РФ, указав, что положения ст. 475 ГК РФ о существенности или несущественности недостатков товара применяются и к подрядным отношениям.

Формулировка подп. 3 п. 1 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей», закрепляющая правомочие заказчика отказаться от исполнения договора и потребовать возмещения убытков при наличии существенных недостатков в результате работы, является не совсем корректной, т. к. заказчика интересуют не недостатки процесса выполнения работы, а результат работы, который должен соответствовать условиям договора. Поэтому, чтобы исключить неточность в содержании подп. 3 п. 1 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей», данную норму предлагается изложить в следующей редакции: «Потребитель также вправе отказаться от исполнения договора о выполнении работы, если им обнаружены существенные недостатки результата работы или иные существенные отступления от условий договора».

Заказчик вправе требовать расторжения договора бытового подряда и возмещения убытков в случае, если подрядчик не выполняет возложенной на него информационной обязанности (подп. 2 п. 2 ст. 732 ГК РФ). Содержание данной обязанности заключается в следующем. В соответствии с п. 2 Правил бытового обслуживания 1997 г. и ст. 9 Закона РФ «О защите прав потребителей» подрядчик обязан довести до сведения заказчика наименование своей организации, место ее нахождения (юридический адрес) и режим работы. Подрядчик должен предоставить заказчику информацию о государственной регистрации и наименовании зарегистрировавшего его органа. Если деятельность, осуществляемая подрядчиком, подлежит лицензированию, заказчику должна быть предоставлена информация о номере лицензии, сроке ее действия, а также информация об органе, выдавшем лицензию. Согласно п. 3 Правил бытового обслуживания 1997 г. и ст. 8 Закона РФ «О защите прав потребителей» подрядчик обязан предоставить необходимую и достоверную информацию о работах, услугах, которая должна содержать следующее: перечень выполняемых работ, сроки ее выполнения, цены на выполняемые работы, а также на используемые при этом материалы, порядок оплаты, сведения об основных потребительских свойствах предполагаемого результата работы. Эта информация должна находиться в удобном для обозрения месте, в наглядной и доступной форме доводиться до сведения заказчика при заключении договора бытового подряда. Т.Е. Абова и А.Ю. Кабалкин считают, что, рассматривая требование заказчика о возмещении убытков, причиненных недостоверной либо недостаточно полной информацией о работе, следует руководствоваться тем, что специалистом является подрядчик, а заказчик не обладает специальными знаниями в сфере выполнения работы⁴.

Подрядчик вправе предъявить требование о возмещении убытков и отказаться от исполнения договора бытового подряда в соответствии со ст. 719 ГК РФ. Данное правомочие возникает у подрядчика, если заказчик не предоставил материал, оборудование, техническую документацию или подлежащую переработке вещь, а также при наличии обстоятельств, явно свидетельствующих о том, что данные обязанности заказчиком не будут исполнены в установленный срок. Подрядчик может по своему усмотрению воспользоваться указанным правом, т. к. оно носит диспозитивный характер, в том лишь случае, если иное не предусмотрено договором бытового подряда.

С.А. Хохлов указывал на то, что в подрядных отношениях слабой стороной выступает кредитор, который утратил то, что ему полагалось по закону⁵. Он говорил о том, что защите подлежат прежде всего те, кто имеет субъективные права, а не те, кто их нарушил⁶. Договор бытового подряда является договором присоединения, и поэтому заказчик, заключая договор, лишь присоединяется к уже существующим условиям, следовательно, его права ограничиваются⁷. Е.В. Вавилин справедливо отмечает, что в договорных правоотношениях сильной стороной выступают хозяйствующие субъекты, которые «могут объективно обусловленным образом диктовать, навязывать свои условия любым контрагентам по определенному предмету соглашения»⁸. Следовательно, сильную сторону в договоре бытового подряда представляет подрядчик. Поэтому необходимо обеспечить защиту слабой стороны по договору бытового подряда, которой является заказчик — гражданин⁹. Целесообразно законодательно закрепить определение слабой стороны, т. к. иногда ее положение достаточно сложно определить¹⁰.

¹ См.: Кассационное определение от 6 сентября 2007 г. Дело № 2-100/07 // Архив Саратовского областного суда.

² См.: Российская газета. 1994. 26 нояб.; 2007. 23 мая.

³ См.: Решение от 14 января 2008 г. Дело № 2-35/2008 // Архив Вольского городского суда.

⁴ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть вторая / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М., 2004. С. 248.

⁵ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Текст, комментарии, алфавитно-предметный указатель / под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. М., 1996. С. 236–237.

⁶ См.: Там же. С. 239.

⁷ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 1: Общие положения. М., 2001. С. 535.

⁸ Вавилин Е.В. Осуществление гражданских прав и исполнение обязанностей. Саратов, 2008. С. 85.

⁹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч. С. 535.

¹⁰ См.: Вавилин Е.В. Указ. соч. С. 99.

Н.А. Сахарова

ОСОБЕННОСТИ УПЛАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОШЛИНЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ В АРБИТРАЖНЫЕ СУДЫ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ, КАССАЦИОННОЙ И НАДЗОРНОЙ ИНСТАНЦИЙ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Государственная пошлина является частью судебных расходов, т. е. тех денежных затрат, которые связаны с рассмотрением дела в арбитражном суде и производятся за счет лиц, участвующих в деле. Государственная пошлина — обязательный и действующий на всей территории Российской Федерации платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий в судах по рассмотрению, пересмотру дел.

Уплата государственной пошлины в определенной мере возмещает расходы государства на содержание арбитражных судов, а также препятствует предъявлению необоснованных исков, доведению до суда бесспорных дел, стимулирует стороны к принятию мер досудебного претензионного порядка, если этот порядок предусмотрен федеральным законом или договором¹.

В соответствии со ст. 102 АПК РФ основания и порядок уплаты государственной пошлины, а также порядок предоставления отсрочки или рассрочки уплаты государственной пошлины устанавливаются в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах². Согласно п. 12 ст. 333.21 Налогового кодекса РФ при подаче апелляционной жалобы и (или) кассационной, надзорной жалобы на решения и (или) постановления арбитражного суда, а также на определения суда о прекращении производства по делу, об оставлении искового заявления без рассмотрения, о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейского суда, об отказе в выдаче исполнительных листов — уплачивается государственная пошлина, равная 50 % размера государственной пошлины, подлежащей уплате при подаче искового заявления неимущественного характера.

В АПК РФ 1995 г. и в действующем АПК РФ ничего не говорится об обязанности заявителя оплачивать государственную пошлину при подаче заявления о пересмотре в порядке надзора судебных актов арбитражных судов. Данная обязанность предусмотрена Налоговым кодексом РФ. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 333.22 Налогового кодекса РФ при подаче заявлений о пересмотре в порядке надзора судебных актов данное заявление оплачивается государственной пошлиной при условии, что судебные акты не были обжалованы в кассационной инстанции.

На наш взгляд, введение государственной пошлины за подачу заявления в суд надзорной инстанции служит дополнительным стимулом использования заявителями всех предусмотренных действующим законодательством возможностей для обжалования судебных актов и в очередной раз свидетельствует об исключительности данной стадии.

Судебные расходы — сложный правовой институт, нормы которого содержатся в различных отраслях права. Отношения по уплате или взысканию государственной пошлины регулируются как нормативными актами, основными среди которых являются АПК РФ и Налоговый кодекс РФ, так и многочисленными инструкциями и разъяснениями высших судебных и на-

© Н.А. Сахарова, 2009

Преподаватель кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная академия права).

логовых органов. В связи с этим на практике возникает ряд вопросов, связанных с уплатой государственной пошлины в рамках разрешения дел в арбитражных судах.

Так, по смыслу подп. 1 п. 1 ст. 333.37 Налогового кодекса РФ прокуроры, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы, обращающиеся в арбитражные суды в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и (или) общественных интересов, освобождаются от уплаты государственной пошлины. Тем не менее, Налоговый кодекс РФ не дает однозначного ответа, освобождаются ли указанные лица от уплаты государственной пошлины при подаче апелляционной (кассационной) жалобы, заявления о пересмотре судебного акта в порядке надзора по делам, по которым ими были поданы иски (заявления) в арбитражный суд в защиту государственных и (или) общественных интересов. Ответы на этот и многие другие вопросы были даны в информационных письмах Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 мая 2005 г. № 91 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами главы 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации»³ и от 13 марта 2007 г. № 117 «Об отдельных вопросах практики применения главы 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации»⁴.

В соответствии с п. 1 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 марта 2007 г. № 117 эти органы не обязаны уплачивать государственную пошлину при подаче апелляционной (кассационной) жалобы, заявления о пересмотре судебного акта в порядке надзора по делам, по которым ими были предъявлены иски (заявления) в защиту государственных и (или) общественных интересов.

В п. 2 указанного Информационного письма также разъясняется, что государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы, выступающие в суде от имени соответствующего публично-правового образования, не освобождаются от уплаты государственной пошлины при подаче апелляционной (кассационной) жалобы, заявления о пересмотре судебного акта в порядке надзора по делам, по которым данные органы или соответствующее публично-правовое образование выступали в качестве ответчика. Президиум мотивирует это тем, что Налоговый кодекс РФ не содержит положений, предусматривающих освобождение этих органов от уплаты государственной пошлины при совершении соответствующих процессуальных действий по делам, по которым данные органы или соответствующее публично-правовое образование выступали в качестве ответчика.

Данное положение вызвало неоднозначную реакцию со стороны государственных органов и практикующих юристов. Министерство финансов РФ в лице Федеральной налоговой службы отреагировало на вывод Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ Письмом от 17 апреля 2007 г. № ШС-6-14/320@⁵, в котором изложило свое несогласие с исключением из перечня льготников ответчиков, несмотря на принадлежность к властным структурам, указанным в подп. 1 п. 1 ст. 333.37 Налогового кодекса РФ.

Спорность позиции основана на употреблении термина «обращающиеся» в арбитражные суды применительно к лицам, перечисленным упомянутой статьей Налогового кодекса РФ. По мнению Высшего Арбитражного Суда РФ, а также Верховного Суда РФ⁶, указанный термин следует трактовать как инициирование судебного процесса. Следовательно, льгота не распространяется на ответчиков по делу независимо от стадии арбитражного процесса.

По мнению же Министерства финансов РФ, подача жалобы (апелляционной, кассационной) является одной из форм обращения в арбитражный суд как заявителями, так и ответчиками по делу.

В данном Письме также отмечается, что поскольку именно Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ полномочен принимать обязательные для арбитражных судов в Российской Федерации постановления, постольку рекомендации обзора судебной практики (информационное письмо) Высшего Арбитражного Суда РФ не являются обязательными.

Министерство финансов РФ указывает также, что согласно положениям Налогового кодекса РФ налоговые органы, выступая в арбитражном процессе либо в качестве заявителя, либо в качестве ответчика, осуществляя защиту государственных интересов, защиту интересов бюджета Российской Федерации, освобождены от уплаты государственной пошлины.

Справедливости ради заметим, что обозначенная правовая позиция органа исполнительной власти, осуществляющего функцию по контролю и надзору за правильностью исчисления и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и иных обязательных платежей, нашла поддержку среди ряда практикующих юристов, которые отмечали, что «...государственные органы по административным делам всегда выступают в защиту публичных интересов независимо от того, представляют они сторону истца или ответчика»⁷.

Между тем арбитражная практика, сложившаяся после 13 марта 2007 г., указывает на жизнеспособность позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ. Так, 9 апреля 2008 г. Арбитражный суд Саратовской области, рассмотрев дело по заявлению ООО «Химснабсбыт» о признании недействительным решения налогового органа об отказе в возмещении НДС по экспортным операциям, принял решение о взыскании с Инспекции Федеральной налоговой службы в пользу ООО «Химснабсбыт» государственной пошлины и судебных издержек⁸. Данное решение было обжаловано в апелляционную и кассационную инстанции, которые оставили решение в силе.

Отметим, что федеральные арбитражные суды других округов, рассматривая споры налоговых органов с налогоплательщиками, также возлагают обязанность по уплате государственной пошлины на налоговые органы, выступающие в процессе в качестве ответчиков в случае обжалования решений суда⁹. Приведенный перечень судебных дел можно продолжить, что указывает на следование арбитражными судами рекомендациям Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 марта 2007 г. № 117.

Как отмечает А.М. Меновщиков, использование судами вышеуказанного документа в качестве одного из оснований установления обязанности по уплате налоговыми органами госпошлины вполне законно. Информационные письма Высшего Арбитражного Суда РФ являются обобщениями судебной практики арбитражных судов, а в соответствии с п. 1 ст. 304 АПК РФ судебные акты арбитражных судов не должны нарушать единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, в противном случае такие акты подлежат отмене¹⁰.

Мы присоединяемся к точке зрения ученых, полагающих, что возложение на налоговые органы обязанности по уплате госпошлины должно предостеречь их от принятия необоснованных решений, равно как и от подачи бесперспективных апелляционных и кассационных жалоб, заявлений о пересмотре судебного акта в порядке надзора. Данные рекомендации Высшего Арбитражного Суда РФ должны обеспечить защиту прав налогоплательщика, поскольку налогоплательщики освобождаются от необходимости оправдываться в тех случаях, когда налоговые органы предъявляют неосновательные и неправомерные претензии¹¹.

Нельзя не отметить также и то, что налоговые и иные государственные органы, получив предостережение от Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ о негативных последствиях неосновательных решений и жалоб (заявлений), будут более ответственно подходить к своей работе, налогоплательщики не будут отвлекаться на защиту от безосновательных решений налоговых и иных государственных органов, а в итоге снизится нагрузка на суды по рассмотрению подобных решений и жалоб (заявлений).

В п. 3 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 марта 2007 г. № 117 указывается, что органы, осуществляющие управление государственной (муниципальной) собственностью, при заявлении требований, связанных с владением, пользованием или распоряжением соответствующим имуществом или защитой права собственности, от уплаты государственной пошлины не освобождаются. Данный вывод мотивирован тем, что в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, публично-правовые образования участвуют на равных основаниях с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами (п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 124 Гражданского кодекса РФ). По спорам, вытекающим из гражданских правоотношений в связи с участием публично-правовых образований в гражданском обороте, органы обращаются в суд в соответствии со своей компетенцией в защиту нарушенных имущественных прав от имени указанных образований на основании ст. 44 АПК РФ. На данные требования льгота, предусмотренная подп. 1 п. 1 ст. 333.37 Налогового кодекса РФ, ввиду отсутствия защищаемого публичного интереса не распространяется.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в п. 4 вышеуказанного письма также разъясняет, что гл. 25.3 Налогового кодекса РФ не содержит нормы об освобождении государственных и муниципальных учреждений от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым арбитражными судами. Вместе с тем необходимо учитывать, что если учреждение выполняет одновременно и функции государственного органа (органа местного самоуправления), вопрос об освобождении от уплаты государственной пошлины решается в зависимости от наличия оснований для применения подп. 1 п. 1 ст. 333.37 указанного Кодекса.

Недостаточно полно урегулированы в действующем арбитражном процессуальном законодательстве и вопросы, связанные с возвратом государственной пошлины. Статья 129 АПК РФ закрепляет лишь общее правило, что в определении о возвращении искового заявления решается вопрос о возврате государственной пошлины из федерального бюджета. Между тем в АПК РФ ничего не говорится о возврате государственной пошлины в случае возвращения заявления о пере-

смотре судебного акта в порядке надзора в соответствии со ст. 296 и в случае вынесения определения об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (ст. 301).

Более детально вопросы оснований и порядка возврата или зачета государственной пошлины регулируются ст. 333.40 Налогового кодекса РФ. Согласно п. 2 данной статьи уплаченная государственная пошлина подлежит возврату частично или полностью в случае возвращения заявления, жалобы или иного обращения или отказа в их принятии судами либо отказа в совершении нотариальных действий уполномоченными на то органами и (или) должностными лицами. При этом, если государственная пошлина не возвращена, ее сумма засчитывается в счет уплаты государственной пошлины при повторном предъявлении иска, если не истек трехгодичный срок со дня вынесения предыдущего решения и к повторному иску приложен первоначальный документ об уплате государственной пошлины. Тем не менее, и Налоговый кодекс РФ не разъясняет, в каких именно случаях государственная пошлина будет возвращаться в полном объеме, а в каких лишь частично.

Учитывая сказанное, мы приходим к выводу, что ни АПК РФ 2002 г., ни Налоговый кодекс РФ в полной мере не урегулировали целый ряд вопросов, связанных с уплатой, распределением и возвратом государственной пошлины в описанных случаях. В целях единообразного толкования и применения норм права данные вопросы, на наш взгляд, необходимо законодательно урегулировать путем внесения изменений (дополнений) в действующие нормативные акты либо принятия по указанным вопросам Пленумами Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ соответствующих постановлений (также совместных).

¹ См.: *Фалькович М.* Государственная пошлина в арбитраже // Бизнес-адвокат. 2004. № 2.

² Налоговый кодекс Российской Федерации Часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ, от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ, от 13 октября 2008 г. № 172-ФЗ) (с изм. от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 7.

⁴ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2007. № 4.

⁵ См.: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 17 апреля 2007 г. № ШС-6-14/320@. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ В Определении Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 1 марта 2005 г. № КА05-068 представлена позиция, согласно которой органы государственной власти и местного самоуправления освобождаются от уплаты госпошлины, когда выступают в качестве истца (заявителя), но не в качестве процессуального ответчика.

⁷ *Тюрина А.* Пошлина глазами Высшего Арбитражного Суда РФ // Новая бухгалтерия. 2007. № 7.

⁸ См.: Решение Арбитражного суда Саратовской области от 9 апреля 2008 г. Дело № А57-1202/08-6; Постановление двенадцатого апелляционного арбитражного суда от 7 июня 2008 г.; Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 15 августа 2008 г. // Архив Арбитражного суда Саратовской области.

⁹ См.: Постановления Федерального арбитражного суда Центрального округа от 25 июня 2007 г. по делу № А48-5529/06-6, Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 июня 2007 г. по делу № А43-1695/2007-6-40, Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 июня 2007 г. по делу № А56-37222/2005, Федерального арбитражного суда Московского округа от 9 июня 2007 г. по делу № КА-А41/5233-07, постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19 апреля 2007 г. № Ф04-2440/2007(33549-А46-23), от 23 апреля 2007 г. № А56-14563/2006, от 20 апреля 2007 г. № А56-56927/2005, Северо-Кавказского округа от 2 апреля 2007 г. № Ф08-857/2007-363А по делу № А32-28988/2005-48/341-2006-48/286) и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: *Меновщиков А.М.* Взыскание с налогового органа госпошлины по делам, в которых он выступает в качестве ответчика // Ваш налоговый адвокат. 2007. № 10.

¹¹ См.: *Разумовская Е.А.* Вопросы уплаты госпошлины государственными органами // Налоговые споры: теория и практика. 2007. № 8.

А.С. Лазарева

ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ СДЕЛОК

Термин «реституция» («restitutio») — латинского происхождения, обозначающий возврат вещи (restituere rem) по виндикационному иску, а также по посядательским интердиктам unde vi и de precario, возмещение расходов и др.¹

В узком смысле под термином «restitutio» понималось особое экстраординарное средство преторской защиты, призванное служить борьбе против различного рода несправедливостей, зача-

© А.С. Лазарева, 2009

Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственная академия права).

стю порождаемых строгим применением действующего права. При помощи этого средства «пре-тор многократно приходит на помощь людям, сделавшим промах, или обманутым, или потерпевшим ущерб вследствие страха, либо (чужого) лукавства, либо возраста, либо своего отсутствия»².

Однако следует отметить, что Римская «*restitutio*» отличается от современного понимания реституции. Значение римской *restitutio* состояло в аннулировании наступившего правового результата, лишении юридической силы свершившегося факта, возвращении сторон в первоначальное положение.

В конце XIX в. немецкой правовой доктриной не были восприняты положения римского права о средствах правовой защиты по типу *restitutio in integrum*, т. к. они уже не соответствовали изменившимся процессуальным взглядам и правовым институтам. К тому же, по мнению немецких юристов, регулирование возврата исполненного по недействительному договору должно было осуществляться по нормам о неосновательном обогащении. Вследствие этого было принято решение не обременять Германское Гражданское уложение ненужными положениями³, в закон были включены лишь общие положения о деликтах и необоснованном обогащении.

В праве Германии термин «реституция» используется в основном для обозначения требования о возврате того, что получено «необоснованно», т. е., по большому счету, «реституцией» называют все требования из области несправедливого обогащения одного лица за счет другого⁴. Таким образом, в германском праве все предоставленное сторонами подлежит возврату в порядке кондикции (а не виндикации иска) даже в тех случаях, когда вещь, выступающая предметом сделки, сохраняется в натуре и не утрачивает своих индивидуальных признаков. Иск из необоснованного обогащения основывается на факте недействительности сделки.

В английском праве термин «реституция» используется в основном для обозначения требования о возврате того, что получено «несправедливо», т. е., по большому счету, «реституцией» называют все требования из области несправедливого обогащения одного лица за счет другого. Это означает, что для предъявления иска из несправедливого обогащения необходимо наличие ошибки, заблуждения, недолжного влияния⁵.

Во Франции передача индивидуально-определенной вещи во исполнение недействительной сделки не влечет и не может повлечь перехода права собственности на вещь. Поэтому в случае недействительности такой сделки продавцу, который, несмотря на передачу имущества, остается ее собственником, дается виндикационный иск, а если вещь утрачена или отчуждена добросовестному приобретателю, от которого не может быть истребована, возможна только кондикция⁶.

Из изложенного видно, что правом иностранных государств не выработано какого-либо специального средства (механизма) возвращения сторон в первоначальное положение. Российское право пошло по другому пути и занимает по этому вопросу особое положение. Прежде всего, отметим, что в русском дореволюционном российском праве нельзя встретить термин «реституция». Том X ч. 1 Свода законов Российской империи не включал статей о последствиях произведенного по недействительным сделкам предоставления. Только в ГК РСФСР 1922 г. были включены ст. 147–151, регулировавшие различные правовые последствия недействительности договоров (реституцию, конфискацию, возмещение ущерба). Универсального правила, регулирующего правовые последствия всех недействительных сделок, Закон не содержал. К тому же ст. 147, 149, 150 ГК 1922 г. содержали отсылку к институту неосновательного обогащения.

ГК РСФСР 1964 г. упразднил отсылки к институту неосновательного обогащения, а ч. 2 ст. 48 было установлено для всех недействительных сделок единое реституционное последствие.

Таким образом, реституция была признана самостоятельной охранительной мерой, отличной от иных гражданско-правовых мер, а следовательно, от виндикации и кондикции. Пункт 2 ст. 167 части первой ГК РФ 1994 г. содержит сходное положение. Если по недействительной сделке состоялась передача имущества (вещи), то у получателя уже в самый момент такой передачи возникает обязанность возвратить то же самое имущество другой стороне сделки. Это обусловлено тем, что у получателя в силу недействительности совершенной сделки не возникает и не может возникнуть права собственности или иного права титульного владения на предоставленное имущество, по крайней мере до тех пор, пока оно не утрачивает своих индивидуальных признаков. Исключение составляет случай добросовестного приобретения вещи от неуправомоченного отчуждателя, предусмотренный ст. 302 ГК РФ.

Обязанность возратить вещь продолжает существовать, если последняя сохраняется в натуре, находится во владении получателя и может быть идентифицирована. При отсутствии же этих условий данная обязанность заменяется другой — обязанностью возместить стоимость полученного по сделке в деньгах. Таким образом, требование стороны недействительной сделки о возврате переданного по такой сделке имущества в натуре обнаруживает явные черты сходства с виндикацией. Как же в таком случае соотносятся рассматриваемые средства защиты?

В научной литературе по данному вопросу можно выделить несколько подходов. Так, например, Ф.С. Хейфец⁷ рассматривали реституцию как неосновательное обогащение. По мнению Н.В. Рабинович и Д.О. Тузова⁸, реституция может быть разновидностью либо виндикации, либо неосновательного обогащения. С.А. Сеницын и К.И. Скловский⁹ исходят из того, что особенности реституции свидетельствуют о невозможности ее сопоставления с виндикацией и неосновательным обогащением. О.С. Иоффе, например, видел разницу между реституцией и виндикацией в том, что «возврат имущества, переданного по ... (недействительному) договору, осуществляется вследствие признания договора недействительным, а не ... на основе особого виндикационного иска...»¹⁰.

Согласно доктрине гражданского права требование о возврате полученного по недействительной сделке является самостоятельным требованием. Главным основанием для такого вывода служит то, что указанное требование («реституция») не является кондикционным. В качестве аргументов в пользу последнего вывода высказываются следующие доводы. Во-первых, при кондикции «обогащение» состоит в возникновении у обогатившегося новых имущественных прав. Во-вторых, требование о неосновательном обогащении само по себе не предполагает взаимность (двусторонний характер). Напротив, если обратиться к тексту п. 1 ст. 1102 ГК РФ, то можно увидеть, что обязанность возратить сформулирована как лежащая на одном лице, а именно на том, которое неосновательно обогатилось за счет другого лица. Из этого в литературе делаются далеко идущие выводы о принципиальной разнице одного требования по сравнению с другим. В-третьих, требование о неосновательном обогащении прекращается с гибелью (потреблением) вещи, тогда как п.2 ст. 167 ГК РФ на такой случай предусматривает выплату денежной компенсации.

Следует также отметить, что основанием реституции является предоставление по недействительной сделке. Основанием виндикации служит факт поступления индивидуально-определенной вещи одного лица во владение другого безо всяких к тому правовых оснований. Кондикционные требования основываются на неосновательном (без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой) приобретении или сбережении имущества одного лица за счет другого. Имущество потерпевшего в силу своих свойств смешивается с имуществом приобретателя, а потому последний становится его собственником, следовательно, неосновательно обогащается¹¹. Те же последствия могут возникнуть, когда чужая индивидуально-определенная вещь потребляется либо отчуждается, либо утрачивает свои индивидуальные признаки. В этих случаях кондикционное обязательство возникает вследствие утраты права на виндикацию.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что термин «реституция» в понятийном аппарате российского гражданского права не используется больше ни для каких иных целей, кроме как для обозначения требования о возврате полученного по недействительной сделке. В отсутствие термина «реституция» в гражданском законодательстве широкое признание он нашел в цивилистической литературе¹² и правоприменительной практике.

В отличие от двусторонней реституции применение односторонней реституции или недопущение реституции является формой гражданско-правовой ответственности. При этом следует отметить, что и при односторонней реституции, и при недопущении реституции конфискационные меры подлежат применению только в том случае, если хотя бы одна из сторон произвела исполнение по сделке полностью или в части (ч. 2 ст. 169 ГК РФ). Если умысел был у обеих сторон, то при исполнении сделки только одной стороной с другой стороны в доход РФ взыскивается все полученное ими по сделке. В случае исполнения сделки только одной стороной с другой стороны в доход РФ подлежит взысканию все полученное ею, а также причитающееся в возмещение полученного. Если стороны к исполнению сделки не приступили, то конфискационные санкции применять нет оснований, поскольку сам факт совер-

шения недействительной сделки не служит основанием для данной санкции. Ответственность наступает только в случае реализации данного умысла, следовательно, до начала исполнения сделки она не приводит ни к каким последствиям, в т. ч. последствиям недействительности.

Законодателем предусмотрено применение дополнительных последствий признания сделок недействительными. Это обусловлено тем, что применение двусторонней реституции иногда может не полностью восстановить первоначальное имущественное положение участника сделки. С момента заключения сделки до ее аннулирования сторона могла понести расходы, утрату или повреждение имущества, которые нельзя восстановить путем применения двусторонней реституции. Поэтому для защиты интересов потерпевшей стороны законом предусмотрены дополнительные имущественные последствия. Так, в случае признания недействительной сделки, совершенной малолетним, каждая из сторон возвращает все полученное по сделке каждой из сторон, а дееспособная сторона обязана также возместить другой стороне понесенные ею убытки, если дееспособная сторона знала или должна была знать о недееспособности другой стороны.

¹ См.: *Дыдынский Ф.* Латинско-русский словарь к источникам римского права (по изд. 1896 г). М., 1998. С. 479–480.

² *Юлий Павел.* Пять книг сентенций к сыну. Фрагменты Доминиция Ульпиана / отв. ред. и сост. Л.Л. Кофанов; пер. с лат. Е.М. Штаерман. М., 1998. С. 87.

³ *Du Plessis J. Fraud. Duress and Unjustified Enrichment: a Civil-law Perspective // Unjustified Enrichment: Key Issues in Comparative Perspective / ed. by D. Johnson, R. Zimmermann. Cambridge, 2002. P. 203.*

⁴ *Kreb T. In Defence of Unjust Factors // Unjustified Enrichment: Key Issues in Comparative Perspective / ed. by D. Johnson, R. Zimmermann. Cambridge, 2002. P. 79.*

⁵ *Machtel F. The Defence of "Change of Position" in English and German law of Unjust Enrichment // 05 German law Journal. 2004. P. 28.*

⁶ См.: *Годэмэ Е.* Общая теория обязательств. М., 1948. С. 151–152; *Цвайгерт К., Кётц Х.* Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. М., 1998. Т. 2. С. 290, 344.

⁷ См.: *Хейфец Ф.С.* Недействительность сделок по российскому гражданскому праву. М., 2000. С. 118.

⁸ *Рабинович Н.В.* Недействительность сделок и ее последствия. Л., 1960. С. 117; *Тузов Д.О.* Реституция в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999. С. 14.

⁹ См.: *Синицын С.А.* Виндикация, реституция и кондикция: проблемы соотношения // Законодательство. 2003. № 8. С. 18–27; *Скловский К.И., Ширвис Ю.* Последствия недействительной сделки // Закон. 2000. № 5. С. 112–113.

¹⁰ *Иоффе О.С.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955. С. 72–73.

¹¹ См.: *Толстой Ю.К.* Обязательства из неосновательного приобретения или сбережения имущества (юридическая природа и сфера действия) // Вестник ЛГУ. 1973. № 5. Экономика, философия, право. Вып. 1. С. 136–138.

¹² См.: *Тузов Д.О.* Указ. соч.; *Сичинава Г.В.* К анализу истоков реституции // Вестник Волжского гос. ун-та им. В.Н. Татищева. 2003. № 29. С. 167–171.

Г.В. Годжурова

ОТГРАНИЧЕНИЕ ИСКОВОГО ПРОИЗВОДСТВА ОТ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ТРЕТЕЙСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Одной из главных проблем процессуального законодательства остается дифференциация видов гражданского судопроизводства в рамках уже функционирующей судебной системы. Подобная тенденция является объективно необходимой ввиду дифференциации отношений, подпадающих в сферу правового регулирования. Е.И. Носырева справедливо указывает, что в ГПК РФ не содержится и не раскрывается само понятие «вид судопроизводства», отсутствует прямое перечисление видов и потому единых подходов в определении количества видов судопроизводства нет, оно варьируется в различных сочетаниях от трех до семи¹.

Действительно, гражданское процессуальное законодательство РФ не определяет понятия «вид гражданского судопроизводства», не называет критериев их деления, хотя и содержит такие понятия, как «предмет иска», «основание иска», «обеспечение иска» и т. п.

© Г.В. Годжурова, 2009

Соискатель кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная академия права).

В словаре термин «вид» определяется как «подразделение в систематике, входящее в состав высшего раздела — рода»².

Применительно к гражданскому судопроизводству понятие «вид» неоднозначно трактовалось различными учеными. Например, М.А. Гурвич отрицал деление судопроизводства на виды³. В противовес данной позиции Д.М. Чечот определял вид судопроизводства как порядок рассмотрения, предусмотренный в законе и соединенный в определенные группы гражданских дел в суде первой инстанции, обусловленный материально-правовой природой дел, входящих в группу, и характеризующийся самостоятельными средствами и способами защиты прав и интересов, а также вытекающими из этого особенностями процедуры⁴.

П.Ф. Елисейкин указывал, что «вид гражданского судопроизводства — это процессуальный порядок рассмотрения определенных категорий дел, в основе которого лежат обусловленные предметом судебной деятельности особые цель и метод выполнения задач по защите субъективных прав и охраняемых законом интересов, и который вместе с тем подчинен общим правилам гражданского судопроизводства»⁵. А.А. Мельников, не соглашаясь с данными определениями, указал на их недостатки: не вполне четко показано различие между «видом судопроизводства и категориями дел искового производства», исковое производство отождествляется со всем процессом. В связи с этим он поставил перед собой задачу показать, что «вид судопроизводства — это лишь часть целого, должен быть определен признак, показывающий принципиальное отличие дел, отнесенных к разным видам судопроизводства»⁶. В качестве такого признака автор выделил «особенности материальных правоотношений и обусловленные ими процессуальные особенности судебного рассмотрения этих дел»⁷.

О.В. Исаенкова отмечает, что вид гражданского судопроизводства определяет наименование субъектов процесса и их правовое положение, специфику возбуждения судопроизводства, возможность использования отдельных средств защиты, сроки рассмотрения дел, распределение особенностей по доказыванию, особенности вынесения и исполнения итогового судебного акта⁸.

Деление судебного порядка рассмотрения гражданских дел на виды производится, по ее мнению, в зависимости от следующих критериев: 1) предмета судебной защиты (что защищается?); 2) целей судебной деятельности (зачем защищается?) и 3) способа защиты (как защищается?)⁹.

Исследовав точки зрения различных ученых-процессуалистов относительно института вида гражданского судопроизводства, можно предложить следующее определение: институт вида гражданского судопроизводства — совокупность процессуальных норм, регулирующих деятельность суда и определяющих специфику процесса (возбуждение судопроизводства, возможность использования отдельных средств защиты, наименование участников процесса и их правовое положение и др.), выделяемая в зависимости от предмета судебной защиты, цели судебной деятельности, способа защиты.

Как уже отмечалось, ведется полемика между учеными-процессуалистами относительно определения количества видов гражданского судопроизводства.

В.В. Ярков традиционно выделяет 3 вида гражданского судопроизводства: 1) исковое производство; 2) производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений; 3) особое производство¹⁰.

Г.Л. Осокина различает 4 вида судопроизводства: 1) приказное производство; 2) исковое производство; 3) производство по делам, возникающим из публичных правоотношений; 4) особое производство¹¹.

О.В. Исаенкова считает, что виды гражданского судопроизводства можно представить в следующем виде: 1) приказное производство; 2) исковое производство; 3) производство по делам, возникающим из публичных правоотношений; 4) особое производство; 5) производство по делам, возникающим из третейских правоотношений; 6) производство по делам, возникающим из исполнительных правоотношений.

Похожая классификация представлена М.Г. Власовой, В.А. Черкашиным¹², а также С.Ф. Афанасьевым и А.И. Зайцевым¹³. В науке гражданского процесса неоднократно звучала мысль об универсализации понятия иска и применении его в других видах гражданского судопроизводства. Данная точка зрения представляется ошибочной, поскольку необходимо четко

отграничивать исковое производство от неисковых. Хотя исковое производство и занимает центральное место в гражданском судопроизводстве и значительная часть всех гражданских дел разрешается по существу именно в этой гражданско-процессуальной форме, оно значительно отличается от других видов гражданского судопроизводства. Единого мнения относительно критериев (признаков) отграничения искового производства от других видов судопроизводства среди ученых-процессуалистов не существует.

Попытаемся разобраться в этом вопросе на примере отграничения искового производства от производства по делам, возникающим из третейских правоотношений, которое впервые было введено в гражданский российский процесс с принятием действующего ГПК РФ 2002 г. (гл. 46–47). Этот вид гражданского судопроизводства определяет порядок рассмотрения и разрешения районными судами заявления сторон третейского разбирательства об отмене решения третейского суда, а также выдачу исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда.

Существенное отличие искового производства от производства по делам, возникающим из третейских правоотношений, заключается в том, что первое изначально является частью гражданского судопроизводства, которое вправе отправлять только государственные суды общей юрисдикции РФ. Во втором случае дело уже было рассмотрено негосударственным третейским судом, который не входит в общую судебную систему России, но по заявлению сторон данное решение передано в районный суд с просьбой об его отмене или выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, поскольку в третейском процессе отсутствуют такие стадии, как апелляционное, кассационное и надзорное производства. В производстве по делам, возникающим из третейских правоотношений, районный суд, по сути, выступает судом второй инстанции и всего лишь проверяет отсутствие при вынесении решения или в самом решении оснований к его отмене (ст. 421 ГПК РФ).

Взяв за основу критерии О.В. Исаенковой по отграничению искового производства от неисковых, можно выделить следующие признаки, отличающие исковое производство от производства по делам, возникающим из третейских правоотношений¹⁴:

1. Если в искомом производстве спорность сторон явно выражена, у истца и ответчика интересы не совпадают и являются взаимоисключающими хотя бы отчасти, то в производстве по делам, возникающим из третейских правоотношений, спор о праве отсутствует. Главная цель данного производства — это отмена решения, вынесенного третейским судом, и возвращение сторон в спорное досудебное состояние или выдача исполнительного документа, который принудит должника к выполнению своих обязанностей.

2. Признаком искового производства является то, что предметом защиты выступает предположительно нарушенное или оспоренное субъективное право или охраняемый законом интерес, а в производстве по делам, возникающим из третейских правоотношений, предметом защиты выступает право на обжалование и отмену незаконного решения, вынесенного третейским судом, и право на приведение его в исполнение.

3. В искомом производстве процесс возбуждается путем подачи в суд искового заявления — специального документа, отвечающего требованиям ст. 131 ГПК РФ, в котором указано, в чем заключаются нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов истца и его требования.

Статья 418 ГПК РФ устанавливает, что заявление об отмене решения третейского суда может быть подано в районный суд, на территории которого принято решение третейского суда, в срок, не превышающий 3 месяцев со дня получения оспариваемого решения стороной, обратившейся с заявлением, если иное не предусмотрено международным договором РФ, федеральным законом. Само же заявление должно соответствовать требованиям ч. 2 ст. 419 ГПК РФ: в частности, в заявлении должны быть указаны требование об отмене решения третейского суда и основания, по которым оно оспаривается. Форма и содержание заявления о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда устанавливаются ст. 424 ГПК РФ и практически дублируют требования, предъявляемые к форме и содержанию заявления об отмене решения третейских судов, установленные ст. 419 ГПК РФ.

4. Цель искового производства состоит в защите нарушенного или оспоренного права предусмотренным в законе способом (ст. 12 ГК РФ), а цель производства по делам, возникающим

из третейских правоотношений, — в оспаривании решения, вынесенного третейским судом, и в выдаче исполнительного документа, который разрешил его принудительное исполнение.

Из вышеперечисленного следует, что исковое производство существенно отличается от производства по делам, возникающим из третейских правоотношений, которое в широком смысле является стадией третейского процесса, а не видом гражданского судопроизводства.

¹ См.: *Носырева Е.И.* Виды современного гражданского судопроизводства и их классификация // Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве / под ред. М.К. Треушникова. М., 2004. С. 88.

² *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под общ. ред. Л.И. Скворцова. 24-е изд. М., 2004.

³ См.: *Гурвич М.А.* Об экономии процессуальных средств в советском гражданском судопроизводстве // Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства. Саратов, 1962. С. 189.

⁴ См.: *Чечот Д.М.* Проблема защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых производств советского гражданского процесса: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1969. С. 18.

⁵ *Елисейкин П.Ф.* Судебное установление фактов, имеющих юридическое значение. М., 1973. С. 34.

⁶ Курс советского гражданского процессуального права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 125.

⁷ *Мельников А.А.* Правовое положение личности в гражданском процессе. М., 1969. С. 6; см. также: *Чечот Д.М.* Указ. соч. С. 18; см. также: *Елисейкин П.Ф.* Судебное установление юридических фактов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1960. С. 5.

⁸ См.: *Гражданский процесс: учебник* / под ред. М.А. Вилкут. М., 2004. С. 32 (автор главы — О.В. Исаенкова).

⁹ См.: *Исаенкова О.В.* Виды гражданского судопроизводства в новом процессуальном законодательстве // Новеллы гражданского процессуального права: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию М.С. Шакарян. М., 2004. С. 130–134.

¹⁰ См.: *Гражданский процесс: учебник* / отв. ред. В.В. Ярков. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 8 (автор главы — В.В. Ярков).

¹¹ См.: *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Общая часть. М., 2003. С. 84 (автор главы — Г.Л. Осокина).

¹² См.: *Власов А.А., Власова М.Г., Черкашин В.А.* Гражданский процесс в вопросах и ответах: учебное пособие / под ред. А.А. Власова. М., 2004. С. 25.

¹³ См.: *Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И.* Гражданский процесс. М., 2004. С. 87 (автор главы — С.Ф. Афанасьев).

¹⁴ См.: *Исаенкова О.В., Демичев А.А., Соловьева Т.В., Ткачева Н.Н.* Иск в гражданском судопроизводстве. М., 2009. С. 195–196.

Г.К. Манучарян

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Общественно-политическая роль малого бизнеса в России признана государством. На необходимость развития малого бизнеса в стране указывалось в Послании Президента РФ Федеральному Собранию: «Малый бизнес важен для страны в целом. В этой связи хочу обратиться к региональным властям. Ваша поддержка малому бизнесу сегодня абсолютно необходима. Решения федеральных властей по-настоящему заработают лишь при наличии реальных действий на территориях России»¹.

Современная государственная поддержка и регулирование малого бизнеса сводятся к поддержанию и обеспечению равного доступа субъектов малого предпринимательства к необходимой им инфраструктуре, защите конкуренции от попыток монополизации — от недобросовестных продавцов или поставщиков товаров и услуг.

Как показывает практика, малые предприятия объективно существуют и развиваются как относительно самостоятельный сектор современной рыночной экономики и имеют важное социально-экономическое значение, т. к. обеспечивают социальную и политическую стабильность, способны смягчать последствия структурных изменений, быстрее адаптируются к меняющимся потребностям рынка, вносят значительный вклад в региональное развитие, конструируют и используют технические и организационные нововведения².

© Г.К. Манучарян, 2009

Аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин (Пятигорский государственный технологический университет).

Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»³ — базовый нормативный акт для развития в России малого предпринимательства, который служит основой при принятии субъектами Федерации региональных нормативных актов по вопросам малого бизнеса, не является достаточной и бесспорной правовой базой для поддержки малого бизнеса по целому ряду причин.

После принятия вышеуказанного Закона прошло около 10 лет. За это время стали видны его недостатки и просчеты, появились новые реалии. Многие нормы Закона носят т. н. рамочный или отсылочный характер. Они не имеют прямого действия, образуя лишь правовую основу для разработки положений о том, что те или иные вопросы регулируются «в порядке, установленном действующим законодательством». Для реализации норм Закона органами исполнительной власти разрабатывается множество подзаконных актов (инструкций, приказов, писем, указаний), которые систематически изменяются, уточняются, дополняются, и предпринимателям, особенно начинающим, трудно в них разобраться, а тем более руководствоваться ими⁴.

В качестве особых недостатков стоит выделить противоречие Гражданскому, Бюджетному и Налоговому кодексам. В Законе не определены виды и формы государственной поддержки малых предприятий, не установлен правовой механизм оказания им финансовой, имущественной и информационной помощи, поддержки их внешнеэкономической деятельности и межрегионального сотрудничества. Не предусмотрен механизм участия субъектов малого предпринимательства в поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд. Отсутствуют понятия организации инфраструктуры поддержки предпринимательства, не предусмотрены меры, направленные на развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров субъектов малого предпринимательства — начинающих предпринимателей, а также государственных служащих, отвечающих за поддержку, развитие и регулирование деятельности малого предпринимательства. Наконец, много вопросов вызывают критерии отнесения юридических лиц к субъектам малого предпринимательства.

Как видим, Закон требует новой редакции. Несмотря на значимость названного документа, Правительством РФ предлагается вообще отменить Закон о государственной поддержке малого предпринимательства. На наш взгляд, это может привести к прекращению государственной поддержки малых предприятий (выделение средств на поддержку малых предприятий, создание элементов инфраструктуры — фондов, технопарков и т. д.). Лишившись поддержки государства, малый бизнес попадет в условия монополизации рынков, а значит, в условия ограничения конкуренции, которая является сущностью частного предпринимательства. Только полная и свободная конкуренция может гарантировать свободный рынок, свободный доступ к предпринимательству, возможности для проявления и развития личной инициативы и индивидуальных взглядов. Защита и поощрение такой конкуренции составляют основу не только экономического благосостояния, но и безопасности государства. Благосостояние и безопасность не могут быть обеспечены без стимулирования и развития наличных и потенциальных возможностей малого бизнеса. В этой связи Правительством РФ должна оказываться поддержка предприятиям малого бизнеса путем консультирования защиты их интересов, с тем чтобы сохранить свободное конкурентное предпринимательство, гарантировать предприятиям малого бизнеса справедливую долю в общем объеме закупок и подрядов или субподрядов, оказании услуг, осуществляемых для государственных органов и организаций, а также справедливую долю в общем объеме продаж государственной собственности.

Сектор малого бизнеса должен стать объектом законодательной государственной поддержки, и ее основой должен быть федеральный закон, определяющий малый бизнес как объект правового регулирования. Определенный опыт в реализации приведенных положений уже имеет место в отдельных субъектах Федерации. Наиболее показательный опыт по разработке Закона о поддержке малого предпринимательства сложился в Москве, где был принят Закон г. Москвы «Об основах малого предпринимательства в Москве»⁵, в котором устанавливались основные условия деятельности субъектов малого предпринимательства в границах Москвы, определялись направления поддержки за счет городских средств и ресурсов. Как показывает практика, данный Закон оказался достаточно эффективным. Однако в дальнейшем

он подвергся существенным изменениям. Наиболее важные из них коснулись определения критериев отнесения к субъектам малого предпринимательства и условий предоставления органами власти г. Москвы преимуществ при их поддержке. Изменения коснулись также порядка организационного обеспечения поддержки малого бизнеса и финансирования городских программ поддержки и развития предпринимательства. Так, из источников финансового обеспечения исключены средства от приватизации имущества, принадлежащего Москве. Была отменена норма о том, что объем ежегодных бюджетных ассигнований на цели развития и поддержки малого предпринимательства предусматривается на уровне не менее 0,5 % от проектируемых доходов городского бюджета. Вместо этого включено положение о том, что объем таких ассигнований устанавливается Законом г. Москвы на соответствующий финансовый год.

Согласно ст. 4 Закона «Об основах малого предпринимательства в Москве» государственная политика в области поддержки и развития малого предпринимательства в Москве осуществляется в соответствии с городскими программами развития и поддержки предпринимательства. За период с 1995 по 2005 г. в Москве было принято и реализовано несколько таких программ, например, комплексная программа развития и поддержки предпринимательства в г. Москве на 2004–2006 гг., утвержденная постановлением Правительства Москвы от 1 июля 2003 г. № 510-ПП (с изм. и доп. от 27 апреля 2004 г.)⁶. Традиционно важное место в таких программах уделялось совершенствованию нормативно-правовых условий деятельности малого предпринимательства.

В ходе реализации комплексных программ развития и поддержки малого предпринимательства в Москве созданы основные объекты городской и территориальной инфраструктуры поддержки малых предприятий, обеспечивающие предпринимателей различными видами помощи и услуг. Учитывая опыт работы общегородского центра поддержки малого предпринимательства, в целях дальнейшего развития инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, обеспечения исчерпывающими информационными, консультационными и аналитическими услугами юридических и физических лиц малого предпринимательства в Москве и повышения эффективности управления процессом развития малого предпринимательства на окружном и районном уровнях Правительство Москвы утвердило постановление от 18 декабря 2001 г. № 1141-ПП «О создании общегородской системы центров развития предпринимательства в г. Москве»⁷.

Если принять во внимание позитивный опыт г. Москвы и недоработки действующего законодательства, возникает острая необходимость внесения существенных изменений в федеральное законодательство о малом предпринимательстве, но ни в коем случае не его упразднение.

¹ См.: Деловая Москва (спец. выпуск). М., 2004.

² См.: *Лапуста М.Г., Старостин Ю.Л.* Малое предпринимательство. М., 1997. С. 31.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 25, ст. 2343.

⁴ См.: Нормативно-правовое регулирование деятельности субъектов малого предпринимательства в Москве: информационно-справочное пособие. М., 2002. С. 16.

⁵ См.: Вестник мэрии Москвы. 1995. № 15.

⁶ См.: Вестник мэра и Правительства Москвы. 2003. № 44.

⁷ См.: Вестник мэрии Москвы. 2002. № 3.

А.Г. Блинов

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПАЦИЕНТА В ДОСОВЕТСКОЙ РОССИИ*

Исследование правотворческих, правоисполнительных и правоприменительных проблем в сфере уголовно-правового обеспечения прав, свобод и не противоречащих закону интересов пациента требует хотя бы краткого знакомства с его историей. Изучение и анализ памятников истории медицины свидетельствуют о том, что отношения между врачом и пациентом были предметом нравственного и законодательного регулирования с древнейших времен. В древнерусской литературе слово «врачъ» сопровождалось высокими эпитетами «мудрый», «хитрок», «филозов». Кочующих леццов называли каликами переходжими. Врачебная деятельность называлась «хытростью», «искусством лютейшим». В истории отечественной медицины принято считать, что первыми среди врачей, имена которых дошли до наших времен, были Иоанн Смеря (Смер-Половчанин, состоявший в X в. при князе Владимире Святославиче) и Петр Сириянин (исцелявший людей в Чернигове). Первую всенародную больницу на Руси основал в 1091 г. Ефрем, архиепископ Переяславский, будущий киевский митрополит¹. А правовые положения, регламентирующие общие вопросы лечебной деятельности в системе монастырской медицины, встречаются в Церковном Уставе князя Владимира Святославича. Врачевание на Руси в данный исторический период допускалось только под контролем церкви. Основанием для подобного вывода служит содержание ст. 16 Устава, провозгласившей лекарей людьми церковными, находящимися под ее защитой: «А се церковные люди: ... лечец, прощеник, задушный человек...»². Церковь пыталась жестоко расправляться со знахарями (волхвами). В качестве показательного примера Новгородская летопись сохранила рассказ о сожжении четырех волхвов в 1227 г.: «Сожгоша вълхвы 4, творяхуть е потворы деюще, а бог вестъ»³. По византийским законам колдуны и знахари подлежали казни мечом (Эклога, тит. 17, ст. 43)⁴.

В ст. 9 Устава князя Владимира Святославича перечислены опасные для людей поступки, которые, с точки зрения церковного права, следовало оценивать как преступление. При этом содержание указанной статьи обладало не только материальной, но и процессуальной значимостью. Она определяла подведомственность данных категорий дел церковным судам: «А се церковни суди: ... ведъство, зелииничество, потвори, чародеяния, волхвованя...». Под зелииничеством понималось леканичество, знахарство, искусство исцелять или привораживать посредством чудодейственных снадобий, трав⁵.

Юридические нормы, имевшие непосредственное отношение к упорядочению врачебной деятельности, содержатся в памятнике древнерусского права, каковым является Русская

© А.Г. Блинов, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права).

* Работа выполнена при поддержке Гранта РФФИ № 09-03-00319а «Концептуальные основы уголовно-правовой охраны личности в едином правовом поле России».

Правда. Первый свод писаного русского права, обеспечивая уголовно-правовыми средствами охрану здоровья людей, одновременно урегулировал некоторые стороны профессиональной деятельности врачей. Он гарантировал оплату услуг лекарей, возложив на нарушителей юридических запретов соответствующую обязанность. Так, ст. 2 Краткой редакции Русской Правды, заключающая в себе нормы уголовного и гражданского права и процесса, основное внимание уделяет характеру телесных повреждений, нанесенных обидчиком потерпевшему. Составляющие ее нормы возлагают на обидчика правовую обязанность уплатить лекарю за услуги, оказанные потерпевшему лицу⁶. В то же время ст. 30 Пространной редакции провозглашает, «если кто ударит кого мечом, но не убьет до смерти, платит 3 гривни, а раненому — гривну за рану, да еще следует за лечение...»⁷.

По законодательству допетровской России врачевание также приравнивалось к «волхованию» и «чародейству». «Приписывая успехи лечения скорее чародейству, чем знанию, ставя врачей зауряд с бабками-шептухами, общество требовало от них благоприятного исхода лечения, несмотря на тот или иной характер болезни, от которой они пользовали, и смерть пациента, хотя бы и неотвратимая, всегда ставилась в вину врача и нередко имела для него весьма печальные последствия»⁸, — писал известный русский криминалист Н.С. Таганцев.

Начало государственной организации российской медицины положил учрежденный Иваном IV Грозным в 1581 г. Приказ Аптекарской палаты — высший орган медицинского управления, который в XVI–XVII вв. ведал всем врачебным и аптекарским делом страны. Целью создания Аптекарского приказа была централизация государственного управления здравоохранением. В его функцию входила организация медицинского обеспечения населения и противоэпидемических мероприятий, выдача разрешения на право занятия медицинской деятельностью, организация военно-медицинской службы, врачебное освидетельствование (экспертиза больных и увечных), подготовка отечественных медицинских кадров и их аттестация, снабжение лекарственными средствами. Проявляя осмотрительность, он подбирал и приглашал иноземных врачей, благодаря чему всякого рода шарлатанам затруднительно было попасть в Московское государство для работы⁹. Тот факт, что Аптекарский приказ выдавал разрешение на занятие врачеванием, свидетельствует о правовом регулировании отношений, возникающих по поводу оказания населению услуг медицинского характера, создании реального юридического механизма государственного контроля над осуществлением медицинской деятельности.

Значительным событием в юридической жизни Московского централизованного государства было утверждение Земским собором Уложения 1649 г. Кодифицированные нормативные акты, содержащиеся в нем, были предназначены для регулирования динамично развивающихся социальных отношений. Уголовное право в этот исторический период времени приобретает резко выраженный государственно-публичный характер, тогда как частноправовые элементы резко сужаются¹⁰. Знакомство с содержанием названного нормативного документа позволяет констатировать, что проблемам юридического обеспечения здоровья граждан и установления ответственности медицинских работников за профессиональные правонарушения Соборное уложение 1649 г. уделяло недостаточное внимание. Несмотря на то, что оно сформулировало запрет на нарушение телесной неприкосновенности человека и умышленное причинение телесного повреждения в бытовых условиях¹¹, в нем ничего не предлагалось в плане противодействия общественно опасным деяниям в сфере охраны здоровья человека и оказания медицинской помощи.

Вместе с тем, осознавая значимость правового регулирования профессиональной деятельности врачей, 4 марта 1686 г. царь Петр Алексеевич издал Боярский приговор № 1171 «О наказании лекарей за умерщвление больных по умыслу и по неосторожности»¹². В нем по результатам публичного осуждения конкретных действий двух лекарей, причинивших смерть больному в процессе выполнения лечебных функций, сформулирована норма уголовно-правового характера, возлагающая на докторов обязанность по воздержанию от посягательства на жизнь пациента. В документе говорится: «Лекаря Мишку Тулейщикова за то, что он лекаря Андрею Харитонову вместо раковых глаз отвесил во пьянстве золотник сулемы, а он Андрей ту сулему давал в ренском подъячому Юрию Прокофьеву, и тот подъячий при нем умре: велено сослать с женою и с детьми в Курск, а по лекаре Андрее Харитонове собрать поручная запись,

что ему таких вредительных и смерть наводящих статей никому не давать и сказан Великого Государя указ всем лекарям: буде из них кто нарочно или ненарочно кого уморят, а про то сыщется, и им быть казненным смертью».

Положения, изложенные в проанализированном официальном акте, в последующем были использованы для составления содержания другого царского указа — Боярского приговора от 14 февраля 1700 г. № 1756 «О наказании незнающих Медицинских наук, и по невежеству в употреблении медикаментов, причиняющих смерть больным»¹³. В названном юридическом документе дана уголовно-правовая оценка криминальным действиям лекаря А. Каменского, выразившимся в ненадлежащем исполнении профессиональных обязанностей, в результате которых причинена смерть больному. В Указе царя подробно расписана фабула дела и постановлено: «Взят в Стрелецкой приказ Боярина Петра Петровича Салтыкова человек Алешка Каменский, для того, что он Алешка его Боярина Петра Петровича лечил, и принашивал лекарства, и от тех лекарств, он Боярин Петр Петрович умре скорою смертью; а в роспросе и с пытки, он Алешка сказал, что он Боярина Петра Петровича лечил, и лекарства всякия, покупая в зелейном ряду в лавках, давал; и Апреля де 17 числа Боярин Петр Петрович, призвав его Алешку в хоромы, и говорил ему, чтоб он принес лекарства от сна, и он Алешка, в зелейном ряду купил арьяну на три деньги, осьмую долю золотника, и принесчи, рознял на двенадцать доль, меньше конопляных зерен, положи в хрустальном стакан, давал ему Боярину Петру Петровичу от сна, а не для отравы, и умыслу у него о том ни с кем не было: а зелейного ряду сиделец Ганька Ворфоломеев в продаже того арьяну не запирался, и сказал, что он тому Алешке продал того арьяну на четыре деньги, и велел давать, мочному человеку против трех зерен, а немочному против двух зерен конопляных; и на другой день по утру, пришел к нему Ганьке к лавке тот Алешка, и сказал, то де лекарство отдал он Боярскому малому, и тот де малой отдал Боярину все; и Боярин, с того числа по се время не проспится, только де в ночи простонал. И он де Ганька тому Алешке говорил, чтоб они того Боярина водили по часту, и тот де Алешка сказал ему, что Боярин их без ног, водить его нельзя, и он Ганька велел давать парного молока, и носить хотя на руках, чтоб зблевал, и быв тот Алешка, пошед к нему, не бывал. А по справке с Аптекарским приказом и по свидетельству Докторов и Лекарей, того лекарства болящим дают по рассмотрению, перцовых зерна по три и по четыре и по пяти с иными лекарствами, и принимают его не вдруг, а иной де болящий с того лекарства и с дву зерен умрет. И во 194 году Марта 4, по Именному Великих Государей указу и по Боярскому приговору... о том в Большую Казну послана память рядовичем, велено о том сказать Их Великих Государей указ. И ныне указу Великого Государя и по Боярскому приговору, за пометою Думного Дьяка Артамона Иванова, Алешка Каменской, за вышеписанное воровство, что он Боярину Петру Петровичу Салтыкову принес лекарства, арьяну от болезни и рознял в коноплянные зерна на двенадцать досев, дал выпить от сна, чрезмерно, и от того он Боярин Петр Петрович умре скоропостижною смертью, сослать в ссылку в Азов с женою на каторгу».

Оставляя без критической оценки юридическую технику конструирования изложенного нормативного материала, в позитивном аспекте следует отметить выраженную социальную обусловленность уголовно-правовой обязанности исключать из профессионального поведения доктора возможность причинения вреда жизни и здоровья больного. Опираясь на показательные примеры из медицинской практики, законодатель стремился подчеркнуть общественную опасность описанных деяний. Казуальный подход к изложению соответствующих уголовно-правовых запретов вполне согласуется с реалиями того исторического отрезка времени.

Юридическая регламентация взятых отдельно профессиональных врачебных действий получает развитие в утвержденном Петром I в 1720 г. Морском уставе, гл. 10 кн. 3 которого имела наименование «О лекаре»¹⁴. Девятый артикул гл. 10 кн. 3 Морского устава устанавливал ответственность врача за неблагоприятный исход лечения: «Ежели Лекарь своим небрежением и явным презорством к больному поступит, от чего им бедство случится, то оной яко злотворец наказан будет, яко бы своими руками его убил, или какой уд отсек. Буде же лениостию учинит, то знатным вычетом наказан будет, по важности и вине смотря, в суде».

На правовое обеспечение безопасности жизни и здоровья подданных был направлен Указ от 14 августа 1721 г. «Об учреждении в городах аптек под смотрением Медицинской Колле-

гии, о вспоможении приискивающими медикаменты в Губерниях, и о бытии под надзором помянутой Коллегии госпиталям»¹⁵. Положения названного нормативного документа запрещали медицинскую практику докторам и лекарям, не получившим на то право от высшего административного органа управления — Медицинской коллегии: «Никакой доктор или городской лекарь не дерзает нигде практику иметь, и лечить прежде свидетельства его достоинства от Коллегии Медицинской, понеже иногда многие неученые скитающиеся без всякого наказания дерзновенно лечат, в чем великую вреду жителям учинить могут».

Осуществляя надзор за деятельностью госпиталей и аптек, Медицинская коллегия выработала единые требования по организации оказания услуг медицинского и фармацевтического характера, сформулировала критерии оценки их деятельности. Упорядочение профессиональной деятельности докторов, лекарей и фармацевтов свидетельствовало о стремлении государства унифицировать требования к медицинским работникам, гарантировать населению подобающий уровень качества оказываемой медицинской помощи. Данное обстоятельство стало подтверждением формирования в стране механизма правового регулирования медицинской и фармацевтической деятельности¹⁶. Несмотря на то, что исследуемый документ не предусматривал ответственности за нарушение содержащихся в нем юридических запретов, тем не менее, сам факт его существования имел большое профилактическое значение в обеспечении прав и свобод пациента.

Существенный вклад в процесс юридического упорядочения деятельности в сфере здравоохранения внес систематизированный правовой документ Врачебный Устав (в ред. 1857 г., 1892 г., 1905 г.), составивший XIII том Свода законов Российской империи¹⁷. В последней редакции Врачебный Устав объединял три книги. В кн. I, именовавшейся «Учреждения врачебные», были собраны нормы и положения, регламентирующие структуру органов управления здравоохранением, систему надзора за медицинской и фармацевтической деятельностью в стране, порядок организации и оказания медицинской и фармацевтической помощи населению, обязанности лиц, занимающихся врачебной практикой, и т. д. Так, ст. 54 Врачебного Устава возлагала на каждого, не оставившего практики врачевания, юридическую обязанность явиться по приглашению больного для оказания лечебной и иной медицинской помощи. Врач, в т. ч. вольнопрактикующий, проигнорировавший данное предписание, подлежал уголовной ответственности (ст. 872, 873 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.).

Развивая требование к качеству оказываемых населению медицинских услуг, Врачебный Устав стимулировал лиц, занимающихся лечебной практикой, к повышению профессионального мастерства. В ст. 59 закреплено правовое положение, в соответствии с которым «когда медицинским начальством будет признано, что врачи, по незнанию своего искусства, делают явные ошибки, то им воспрещается практика, доколе они не выдержат нового испытания и не получат свидетельства в надлежащем знании своего дела».

В предмет регулирования норм и положений, размещенных в кн. II «Устав Медицинской полиции», включалась деятельность Медицинской полиции, выполнявшей санитарно-эпидемиологические функции. В круг ее служебных обязанностей входило обеспечение охраны здоровья населения, в т. ч. своевременное предотвращение условий, угрожающих здоровью людей (ст. 640–649), забота о сохранении чистоты воздуха (ст. 650–657), контроль над производством и продажей безопасных продуктов питания (ст. 658–676), надзор за продажей ядовитых и сильнодействующих веществ (ст. 677–703), предупреждение эпидемических болезней (ст. 854–1089) и др.

В кн. III «Устав судебной медицины», посвященной организации судебно-медицинской службы в Российской империи, изложены директивы о производстве судебно-медицинской экспертизы по уголовным делам, закреплены права и обязанности врача, проводящего судебно-медицинское исследование трупа или живого тела, регламентированы процессуальный порядок осуществления судебно-медицинской экспертизы, оформления соответствующего акта осмотра (свидетельства) и т. д. (ст. 1192–1231).

Таким образом, успешно реализованная попытка систематизации норм и положений, закрепляющих стандарты качества оказываемых пациентам лечебных услуг, свидетельствует о достижении ко второй половине XIX в. в России достаточно высокого уровня урегулирован-

ности медицинской деятельности. Одновременно содержание Врачебного Устава позволило обнаружить пробелы в юридическом обеспечении здоровья граждан, восполнение которых стало задачей законодательства уголовного.

Единственным источником уголовного права исследуемого исторического периода было Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (с изм. и доп. 1866 и 1885 гг.)¹⁸. Противодействуя преступным деяниям в системе здравоохранения, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных включил в гл. 1 разд. 8 отделение 7-е «О нарушении уставов врачебных». Уголовно-правовые нормы и положения, составляющие содержание указанного отделения, разделены на 5 групп. В первую группу вошли нормы, устанавливающие ответственность за недозволенное и неправильное врачевание (ст. 870–871); во вторую — за неисполнение обязанностей врачами, акушерами, повивальными бабками и т. п. (ст. 872–880); в третью — за нарушение правил об учреждении аптек (ст. 881–883); в четвертую — за нарушение правил о внутреннем устройстве и управлении аптек (ст. 884–891); в пятую — за нарушение правил о приготовлении и отпуске лекарств из аптек (ст. 892–900). Таким образом, законодатель продемонстрировал системный подход к охране урегулированных «врачебным правом» отношений между медицинским (фармацевтическим) работником и пациентом. Это свидетельствует не только о возросшем юридико-техническом приеме конструирования Особенной части уголовного закона, но и стремлении повышать качество уголовно-правового обеспечения интересов больных лиц.

Решению задачи по оптимизации уголовно-правовой охраны прав и свобод пациента во многом способствуют нормы, стимулирующие медиков к выполнению профессиональных функций в соответствии с общепринятыми правилами. Так, ст. 870 Уложения называет самостоятельный вид нарушения врачами, операторами, акушерами профессиональных обязанностей — «ошибка по незнанию». В частности, в ней говорится: «Когда медицинским начальством будет признано, что врач, оператор, акушер или повивальная бабка по незнанию своего искусства делают явные, более или менее важные, в оном ошибки, то им воспрещается практика, доколе они не выдержат нового испытания и не получат свидетельства в надлежащем знании своего дела. Если от неправильного лечения последует кому-либо смерть или важный здоровью вред, то виновный, буде он христианин, предается церковному покаянию по распоряжению своего духовного начальства». Проанализировав природу изложенного уголовно-правового запрета, известный криминалист И.Я. Фойницкий пришел к следующему выводу: «Статья 870 предусматривает только случаи вреда или смерти, происшедшие вследствие невежества врача, незнания им своего искусства; если же причинение вреда или смерти произошло вследствие небрежности, то наказуемость определяется не ст. 870, а ст. 1468»¹⁹. В ст. 1468 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных закреплялась норма, согласно которой «если от деяния, законом не воспрещенного и такого рода, что нельзя было с вероятностью ожидать вредных от него последствий, но однако явно неосторожного, причинится кому-либо смерть, то виновный или виновные в непринятии надлежащих мер предосторожности подвергаются за содеянное, смотря по обстоятельствам дела и сообразно с правилами, означенными в ст. 110 сего Уложения ...».

Уголовно-правовые предписания, обязывающие врачей, повивальных бабок, операторов, акушеров, фельдшеров оказывать помощь больному, родильнице, новорожденному, представлены в ст. 872, 873, 1522 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. В ст. 872 закреплена ответственность не оставивших практики врача, оператора, акушера, фельдшера, повивальной бабки и т.п. за отказ явиться по приглашению больных для оказания им помощи без особых законных к тому препятствий; в ст. 873 — врача, который по приглашению повивальной бабки не явится без особых законных к тому препятствий к родильнице, а равно и повивальной бабки, которая не явится по приглашению в помощь занимающимся повиванием неученым женщинам, или же если врач и повивальная бабка, явившись по приглашению, оставят родильницу до окончания родов и приведения всего от них зависящего в надлежащий порядок; в ст. 1522 — не оставивших практики врача, фельдшера и повивальной бабки, которые по приглашению не явятся без особых законных к тому причин к больным или родильницам для оказания помощи. Нетрудно обнаружить, что составляющие диспозиций ст. 872 и 1522 практически не различаются. Однако они располагаются в разных

разделах и главах Уложения (ст. 872 — в разд. 8, объединяющем преступления и проступки против общественного благоустройства и благополучия, а ст. 1522 — в разд. 10, где расположены нормы, охраняющие жизнь, здоровье, свободу и честь частных лиц). Главное их отличие состоит в том, что субъектом состава преступления, предусмотренного ст. 1522, являются врачи, акушеры, фельдшеры и повивальные бабки, а субъектом преступления, предусмотренного ст. 872, кроме перечисленных лиц «медицинского мира», еще может быть оператор, дантист, окулист и т. п.²⁰

Излишне казуистичный способ изложения нормативного материала, использованный законодателем при составлении Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., критически оценивался представителями уголовно-правовой науки. В частности, по мнению Н.С. Таганцева, «вместо того, чтобы дать в кодексе общие положения, характеризовать преступные деяния и затем представить правоприменителям закона путем толкования подводить под эти положения отдельные случаи, составители задумали соперничать с творческой силой жизни, они мечтали казуистикой кодекса обнять вечно новые явления в области преступлений, они предполагали создать для суда такие руководящие начала, при помощи которых судья приравнивался бы к машине, не требующей для своей деятельности никаких юридических знаний... Такой прием привел прежде всего к невероятной многостатейности Уложения, превышающего количество статей раза в четыре любого из современных уголовных кодексов»²¹.

Признавая обоснованными доводы известного ученого, в то же время необходимо заметить, что настоящий нормативный документ соответствовал уровню развития уголовно-правовой доктрины рассматриваемого исторического периода²². Объединяя однородные преступления в разделы и главы, законодатель продемонстрировал стремление к оптимизации уголовно-правовой охраны интересов государства, общества и частных лиц. Этот процесс неизбежно сопровождался техническими погрешностями, устранение которых становилось задачей разработчиков соответствующих юридических документов. Так, включение в уголовное законодательство норм, стимулирующих эскулапов к оказанию помощи пациентам, вызвало дискуссию между представителями медицинской профессии и правоведами. Впервые в отечественном законодательстве нормы, предусматривающие ответственность врачей за невыполнение правил, предписанных Врачебным уставом, появились в проекте Уложения о наказаниях, внесенном в 1844 г. в Государственный Совет «для соответствия и гарантии законодательных постановлений ради»²³. Против включения в названный проект статьи, устанавливающей ответственность врача в случае неявки к больному по призыву, выступали представители медицинской корпорации. Они считали крайне унизительным требовать от врачей оказать медицинскую помощь в любой ситуации и указывали «на неуместность и нецелесообразность каких бы то ни было обязательных условий между свободною профессией, какова медицина, как наука и искусство, и между обществом»²⁴. Аргументы против установления уголовной ответственности для представителей медицинских учреждений врачи подробно обосновывали в журнале Медицинского совета от 17 августа 1844 г. № 174, считая обязанность оказания медицинской помощи чисто нравственной.

Не соглашаясь с подобным взглядом членов медицинской корпорации, юристы доказывали, что обязанность явиться по приглашению больного и оказать медицинскую помощь на врача налагается законом. В частности, ст. 114 Устава врачебного обязывала врача «быть человеколюбивым и во всяком случае готовым к оказанию деятельной помощи всякого звания людям, болезнями одержимым»²⁵.

Считая мнение Медицинского совета необоснованным, по настоянию руководителя Второго Отделения императорской канцелярии графа Д.Н. Блудова в Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. были включены ст. 872, 873, 1522, предусматривавшие ответственность врачей за неявку к больному. А в объяснениях к ст. 1045 проекта Уложения 1844 г. (ст. 872 Уложения 1845 г.) говорилось: «Медицинский совет предполагал определить, в чем состоят эти законные препятствия, но эти препятствия могут быть столь разнообразны и многочисленны, что даже невозможно их вполне предузнать и исчислить, потому единственно это желание Медицинского совета нами не исполнено»²⁶.

В дальнейшем уголовно-правовая норма, обязывающая медицинских работников под угрозой применения наказания к оказанию медицинской помощи нуждающимся в ней пациен-

там, стала неотъемлемой составляющей в структуре всех последующих российских уголовных законов²⁷. Уголовное уложение 1903 г.²⁸ в санкции ч. 1 ст. 497 предусматривало наказание в виде ареста на срок до 1 месяца или штрафа до 100 рублей виновному в неисполнении правил, установленных законом или обязательным постановлением об оказании помощи больному или находящемуся в бессознательном состоянии. В ч. 2 ст. 497 предусматривалось более строгое наказание для специальных субъектов — практикующих врачей, фельдшеров, повивальных бабок или больничных прислуг, которые без уважительной причины не оказали помощь находящемуся в опасном положении больному или родильнице.

Обеспечивая уголовно-правовую охрану права пациента на жизнь и здоровье, ч. 2 ст. 474 и ч. 2 ст. 464 Уголовного уложения 1903 г. предусматривали ответственность за неосторожное причинение телесного повреждения и смерти, если они были «последствием несоблюдения виновным правил, установленных законом или обязательным постановлением для его рода деятельности в ограждение личной безопасности».

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

Изучение и анализ памятников истории медицины досоветского периода свидетельствуют, что отношения между врачом и пациентом были предметом нравственного и законодательного регулирования с древнейших времен. Идея правовой защиты интересов пациента развивалась постепенно, на протяжении веков, по мере развития регулятивного и охранительного законодательства.

Проанализированный исторический отрезок развития здравоохранительного законодательства обнаружил тенденцию тесной зависимости содержания уголовно-правовых норм, стимулирующих врачей к позитивному поведению, от объективно возникающих потребностей лиц, нуждающихся в лечебной помощи. Законодатель всегда стремился подчеркнуть общественную опасность деяний, ставящих под угрозу жизнь и здоровье пациента, опираясь на показательные примеры из медицинской практики.

История подтверждает существование и развитие единого правового механизма обеспечения прав, свобод и не противоречащих закону интересов пациента. Каждый исследованный источник уголовного права преимущественно брал под охрану отношения, получившие надлежащую урегулированность в рамках позитивного законодательства. Показанная последовательность в правовом обеспечении социальных отношений обусловлена природой отечественной правовой системы.

¹ См.: *Самойлов В.О.* История российской медицины. М., 1997. С. 9.

² Российское законодательство X–XX веков. М., 1984. Т. 1. С. 149.

³ Новгородская Первая летопись старшего и младшего изводов. М.; Л., 1952. С. 154.

⁴ См.: Древнее право. 1996. № 1. С. 208.

⁵ См.: Российское законодательство X–XX веков. С. 154.

⁶ См.: Российское законодательство X–XX веков. С. 52.

⁷ *Титов Ю.П.* Хрестоматия по истории государства и права России. М., 1997. С. 12.

⁸ *Таганцев Н.С.* О преступлениях против жизни по русскому праву. СПб., 1870. С. 89.

⁹ См.: *Томашевский В.В.* Аптекарский приказ в XVII веке: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Л., 1952. С. 10.

¹⁰ См.: *Красиков А.Н.* Преступления против права человека на жизнь: в аспектах de lege lata и de lege ferenda. Саратов, 1999. С. 11.

¹¹ См.: *Расторопов С.В.* Уголовно-правовая охрана здоровья человека от преступных посягательств. СПб., 2006. С. 103–205.

¹² См.: Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 2 (1678–1688). СПб., 1830. С. 747–748.

¹³ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 4 (1700–1712). СПб., 1830. С. 10–11.

¹⁴ См.: Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 6 (1720–1722). СПб., 1830. С. 43.

¹⁵ Там же. С. 412–413.

¹⁶ См.: *Сальников В.П., Стеценко С.Г.* Законодательная регламентация медицинской деятельности в России во время правления Петра I // Правоведение. 2001. № 4. С. 229.

¹⁷ См.: Свод законов Российской империи: в 16 т. Т. 13: Устав врачебный. СПб., 1913.

¹⁸ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года. СПб., 1904.

¹⁹ *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного права. Часть Особенная: Посягательства личные и имущественные. СПб., 1900. С. 37.

²⁰ См.: *Левенсон С.М.* К вопросу об уголовной ответственности врача. Одесса, 1888. С. 36.

²¹ *Таганцев Н.С.* Лекции по русскому уголовному праву. Часть Общая. Вып. 1. СПб., 1887. С. 187–188.

²² См.: *Красиков А.Н.* Указ. соч. С. 18–25.

²³ *Бертенсон И.В.* Об ответственности врачей за неявку по приглашению к больному. СПб., 1886. С. 7.

²⁴ Там же. С. 8.

²⁵ *Левенсон С.М.* Указ. соч. С. 35.

²⁶ Бертенсон И.В. Указ. соч. С. 7.

²⁷ См.: Блинов А.Г. Уголовно-правовая охрана прав пациента: учебное пособие / под ред. Б.Т. Разгильдиева. Саратов, 2004. С. 85–101.

²⁸ См.: Уголовное уложение 22 марта 1903 года. СПб., 1904. С. 667.

Ф.Ф. Дудырев

УЛОЖЕНИЕ О НАКАЗАНИЯХ УГОЛОВНЫХ И ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ 1845 ГОДА И ИДЕЙНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ БОРЬБА В РОССИИ В 30–40-е ГОДЫ XIX ВЕКА

Систематизация российского законодательства в эпоху Николая I традиционно привлекает внимание исследователей. Как известно, первым историком систематизации стал ее главный идеолог и организатор М.М. Сперанский. Подготовка Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., завершенная уже после смерти М.М. Сперанского под руководством Д.Н. Блудова, также включала исторический обзор кодификационных работ в области уголовного права. В XIX – начале XX в. история создания Полного Собрания, Свода законов и Уложения нашла свое отражение в статьях М.Ф. Владимирского-Буданова, Н.М. Коркунова, В.Н. Латкина, П.М. Майкова, М.М. Сперанского, Н.С. Таганцева, А.Н. Филиппова. В советский период эту тему продолжили исследования И.И. Солодкина, А.Ф. Шебанова, Д.И. Колесникова, М.В. Сидорчук, а в последнее десятилетие — работы О.В. Андрусенко, И.В. Архипова, А.В. Пашковской, С.В. Кодана.

Николай I и М.М. Сперанский настаивали на строгой последовательности всех работ, связанных с систематизацией. Предполагалось, что «приведение в известность» и первичная обработка всего российского законодательства является необходимой предпосылкой для его последующего обновления. Поспешное составление новых кодексов признавалось ошибочным и даже вредным; возведенная в принцип постепенность — от сбора и первичной обработки законодательных материалов к их объединению и содержательной переработке — стала руководством к действию для II отделения Императорской Канцелярии и Министерства юстиции.

Исходя из такого подхода, М.М. Сперанский подверг критике деятельность предшествующих кодификационных комиссий. В XVIII – начале XIX в. составление проектов новых уставов и уложений осуществлялось одновременно с упорядочением действующих нормативных актов; эти работы часто велись параллельно и независимо друг от друга. Во всяком случае отсутствие готового собрания законодательства не считалось препятствием для его кодификации. Примером такого подхода может служить деятельность кодификационных комиссий, созданных Петром I. Как писал Д.Н. Блудов, «...две первые комиссии, учрежденные в 1700 и 1714 годах, ограничили действия свои одними приговорительными работами... Учреждая в 1720 году третью комиссию, Петр Великий повелел ей составить уже новое Уложение, по примеру сначала шведского, а потом датского кодекса. Указывая на сии образцы законодательства и освобождая комиссию от обязанности собирать и соглашать изданные прежде постановления, Император, как видно, хотел облегчить и сделать проще поручаемый ей труд»¹. «Преклонность, почти всем комиссиям общая — спешить к концу дела, миновав тернистую его средину, преклонность скорее творить, составлять новые проекты законов, нежели углубляться в изыскания законов прежних, в изыскания всегда многотрудные и притом неблизательные даже и тогда, когда они бывают успешны»² — в этом М.М. Сперанский видел главный просчет прежних комиссий. «Столько — то справедливо, — писал он далее, — что полные, точные, систематические Своды *должны предшествовать* так, как во всех законодательствах они всегда предшествовали новым или исправленным Уложениям»³.

© Ф.Ф. Дудырев, 2009

Кандидат исторических наук, заместитель руководителя Центра профессионального образования Федерального института развития образования (г. Москва).

Этот критический выпад М.М. Сперанского был направлен и против него самого. Дело в том, что четверть века назад именно он инициировал составление гражданского, уголовного и коммерческого уложений, а также полицейского устава. Отсутствие тогда готового собрания российского законодательства совершенно не смущало молодого реформатора; более того, он считал старые русские законы помехой в деле кодификации и составлял проекты уложений, ориентируясь лишь на европейские образцы⁴.

В середине 30-х гг. XIX в. Полное Собрание и Свод законов Российской империи увидели свет. Таким образом, проблема упорядочения имеющегося нормативного материала была успешно решена. Наиболее трудоемкий этап систематизации законодательства завершился; тем самым были созданы предпосылки для последующего обновления российского законодательства. Полномасштабная кодификация, представлявшая по плану М.М. Сперанского завершающий этап систематизации, стала, наконец, основным предметом деятельности российских законодателей.

В 1842 г. известный публицист и правовед П.Г. Редкин⁵ выступил на страницах «Юридических записок» с объемной статьей «Об уголовной кодификации». П.Г. Редкин не являлся непосредственным участником кодификационных работ, поэтому его статья не дает возможности оценить позицию официальных властей в отношении кодификации. Ценность данной работы состоит в другом: в ней отразились те ожидания, которые связывала с кодификацией российская либеральная интеллигенция.

Вопросы совершенствования уголовного законодательства связаны, по мнению П.Г. Редкина, с определением всеобщих принципов государственного и общественного устройства: «Всякое законодательство, а следовательно, и уголовное, должно корениться в почве всеобщей правды и справедливости, в современных и местных понятиях того народа и потребностях того общества, для которого это законодательство предназначается»⁶. Провозглашенная в этой работе идея закона, основанного на началах правды и справедливости, согласованного с интересами различных слоев общества, находилась в прямом противоречии с идеологией николаевской России; в рамках официальной доктрины, непосредственным источником всякого закона являлась самодержавная власть⁷.

Переходя к вопросам уголовного законодательства, П.Г. Редкин дал характеристику основных концепций уголовного права, получивших развитие в странах Европы. Он выступал противником т.н. «теории полезности», в рамках которой целью наказания провозглашалось устрашение преступников и возмездие за совершенное преступление. П.Г. Редкин считал, что «эта теория, под предлогом общественной пользы, допускает и оправдывает всякий произвол»⁸. С другой стороны, т.н. «теория справедливости» представлялась ему более эффективной, соответствующей духу времени и общественным потребностям. Соразмерность преступления и наказания, четкая градация наказаний, отказ от тех, которые наиболее жестоки и мучительны, — эти принципы, положенные в основу уголовных уложений европейских стран, казались автору статьи разумными и достойными заимствования при формировании российского уголовного уложения.

Статья П.Г. Редкина в «Юридических записках» содержит обстоятельный очерк кодификации уголовного законодательства стран Европы за последние 50 лет. Уголовные кодексы Австрии, Пруссии, Франции, Баварии, Великобритании, Бельгии, Швеции, Италии последовательно оцениваются им с точки зрения реализуемых принципов уголовной политики, общей структуры уложений, системы наказаний. Наиболее высокую оценку этого исследователя получило Баварское Уложение 1813 г.: «Одно из замечательнейших явлений новейшей уголовной кодификации — баварское уголовное уложение. Оно более похоже на учебную книгу уголовного права, это чисто кабинетный труд, почти совсем отрешенный от жизни. Зато, с другой стороны, это уложение представляет собой первую попытку систематической уголовной кодификации»⁹. Баварское Уложение получило широкое признание в Европе; на его основе были созданы уголовные кодексы Гессена, Ганновера, Вюртемберга. По мысли автора, использование основных идей этого уложения могло бы также «облегчить труды» и российских законодателей.

Практически одновременно с работой П.Г. Редкина увидел свет еще один документ — «Общая объяснительная записка к проекту нового Уложения о наказаниях уголовных и исправ-

тельных»¹⁰. Ее автор Д.Н. Блудов — активный участник разработки нового уложения, в конце 30-х гг. XIX в. занимал пост министра юстиции, а после смерти Д.В. Дашкова возглавил II отделение Императорской Канцелярии. В отличие от работы П.Г. Редкина Записка выражала официальную точку зрения на кодификацию российского уголовного законодательства, являлась частью пакета документов, которые вместе с проектом нового Уложения о наказаниях были представлены членам Государственного Совета в марте 1844 г.

Записка начинается с экскурса в историю российских уголовных законов; она содержит подробный обзор древних памятников, начиная с «Русской Правды», а также более поздних установлений XVII – начала XIX в. (Соборное Уложение, Генеральный Регламент и Устав Морской Петра I и др.), вошедших в Полное Собрание законов Российской империи. Оценивая общие основания, на которых строилось уголовное законодательство Российского государства, составитель Записки вынужден признать архаичность старых кодексов, отсутствие в них концептуального единства и полноты: «В древнейших памятниках не было и не могло быть точного и верного определения того, что должно признавать преступлением. Мысли о правильном разделении преступлений по свойству, родам и видам их довольно медленно развиваются в нашем законодательстве. Отвлеченные понятия, долженствующие служить основанием определений сего рода, принадлежат к временам позднейшим и просвещеннейшим»¹¹.

Следующая часть Записки Д.Н. Блудова включает описание работ по систематизации российского законодательства во время царствования Николая I. Деятельность М.М. Сперанского и его сподвижников по инкорпорации законодательства, составление Полного Собрания и свода законов рассматривалась как важнейшая предпосылка «для постепенного оных усовершенствования». В этой части Записки особо подчеркивается идея преемственности между действующим Сводом и будущим Уложением; упорядочение уголовного законодательства и его последующее обновление рассматриваются как части единого правительственного плана по развитию правовой системы Российского государства.

Третья часть Записки содержит «Общие основания проекта Уложения о наказаниях». Она представляет особый интерес, поскольку здесь фактически представлена концепция нового Уложения, описываются цели, для достижения которых создается новый кодифицированный акт, а также средства и методы их достижения. Рассмотрим, как определяются эти цели и средства автором Записки.

Обоснование концепции Уложения начинается с критики свода законов. Отсутствие единой системы в распоряжении законодательного материала, разнородность и часто противоречивость отдельных установлений составляют, по мнению автора, ключевой недостаток свода. «Русское уголовное законодательство, — писал Д.Н. Блудов, — составилось из постановлений отдельных и разнородных, последовавших в разные времена, под влиянием различных нужд и обстоятельств. Несмотря на то, что при издании свода приведением сих разнородных постановлений в систему и порядок установлены между ними связь и согласие, даже извлечены из сих частных отрывочных положений некоторые общие начала, они, однако, и в своде не потеряли своего первобытного характера отдельности и разнородности»¹².

Далее автор Записки размышляет о возможных стратегиях создания нового Уложения. Первый, наиболее очевидный путь — построение кодекса на базе достижений уголовно-правовой науки, «на основании чистых умозрительных начал», путем расположения законодательного материала вокруг основных понятий уголовного права. Наиболее ярким примером такого рода являлось Баварское Уложение; опыт такого «априорного» построения был хорошо известен Д.Н. Блудову и другим членам кодификационной комиссии.

Отдавая должное преимуществам данной стратегии, составитель Записки, тем не менее, считал этот путь неприемлемым для российских условий. Главный аргумент против научного построения Уложения состоял в следующем: кодификационный акт, выдержанный в духе «отвлеченных начал», войдет в противоречие с российскими традициями, будет «...стеснительным для народа образом противоречить укоренившимся в нем привычкам и понятиям»¹³. Исходя из этого, предлагался другой путь обновления российских уголовных законов. Он предполагал, во-первых, согласование разнородных частей действующего законодательства посредством «отдельных, но на одинаковых началах и в одном духе исправлений»; во-вторых, устранение неточности в формулировках, достижение ясности, «определительности» в тек-

сте закона; наконец, в-третьих, внесение в действующее уголовное законодательство «всех нужных дополнений, требуемых временем и указанных опытом и наблюдением».

Таким образом, предложенная Д.Н. Блудовым концепция Уложения отличалась от концепции, выдвинутой П.Г. Редкиным. Она не предполагала радикального изменения структуры уголовного закона, его определяющих начал и принципов, как это обычно происходит в рамках процесса кодификации; в противовес этому предлагалось «постепенное усовершенствование» действующего уголовного законодательства. Эта «постепенность в изменениях» и опора преимущественно на уже действующие законоположения нашла отражение и в «Порядке работ по составлению проекта Уложения о наказаниях». В случае, если статья Уложения имела буквальный аналог в Своде, редакторы должны были просто дать соответствующую ссылку; «...но, предлагая перемены, они уже обязаны объяснить подробно необходимость или пользу их, показав неудобства отменяемого закона и бывшие от одного вредные последствия. А там, где нынешнее состояние нравов и умножение гражданских сношений требуют дополнительных, совершенно новых постановлений, они должны заметить, каким образом доселе в подобных случаях суды и правительство заменяли недостатки закона или обычая»¹⁴. С учетом данной инструкции можно предположить, что в основе деятельности комиссии лежала систематическая сверка положений Свода и прямой их перенос в проект Уложения о наказаниях; в то же время, изменение действующего законодательства и законодательные новации рассматривались комиссией как нечто экстраординарное.

Отвергнув «априорный» принцип построения Уложения по баварскому образцу, Д.Н. Блудов вместе с тем отмежевался и от использования иностранных уголовных уложений по частным вопросам. «В дополнении действующих законов, там, где они оказываются явно недостаточными, мы руководствовались иногда примером лучших законодательств иностранных... Но к сим заимствованиям из других кодексов мы прибегали довольно редко, ибо в них почти и не было нужды. Тщательное рассмотрение всех частей Свода доказали нам, что постановлений о наказаниях и взысканиях за разные роды нарушения законов у нас даже слишком много»¹⁵. Подчеркнуто осторожное обращение с европейскими правовыми источниками отразилось и на уровне терминологии: автор Записки не использует понятие «кодификация», предпочитая говорить об «исправлении», «дополнении», «усовершенствовании», «точнейшем означении» и «развитии» в рамках будущего Уложения российского уголовного законодательства.

Отказавшись от использования новых принципов построения уголовного закона, взяв на вооружение стратегию эволюционного, постепенного изменения законодательства, члены кодификационной комиссии открыто признавали близкое родство представленного в Государственный Совет проекта нового Уложения с действующим Сводом. В Записке говорилось: «Составленный сим порядком и на сих основаниях проект долженствовал быть и есть не что иное, как собрание очищенных, приведенных в порядок и ясность, дополненных и во многом исправленных, но, однако ж, в общем составе и существе своем прежних уголовных наших законов»¹⁶.

Обоснование выбранной стратегии кодификации делалось со ссылкой на российскую законодательную традицию. Так, в историческом очерке российского уголовного законодательства (гл. 1 Записки) проводится прямая аналогия между разработанным проектом Уложения о наказаниях и Соборным Уложением 1649 г. «Характер его [Уложения Алексея Михайловича. — Ф.Д.] двоякий: оно и свод узаконений прежних, и вместе с тем законоположение новое. При составлении сего кодекса сохранены все те из прежних постановлений, которые по опыту признавались полезными, но многие из недостатков их исправлены, многое в них дополнено и почти везде первоначальная оных мысль получила большее развитие»¹⁷. По мысли Д.Н. Блудова, отказ от резких изменений, постепенное усовершенствование законодательства является исторической особенностью российского законодательного процесса; этот путь дает возможность соединить в рамках закона дух народных традиций и обычаев, с одной стороны, и достижения правовой науки, с другой.

Следует напомнить, что подобный способ «исправления» российского уголовного законодательства уже использовался в эпоху Александра I. Комиссия составления законов, возглавляемая Л.Г. Якобом, в 1813 г. представила на рассмотрение Государственного Совета проект нового Уголовного уложения. Первоначально законопроект содержал много заимстwow-

ний из Баварского уложения; однако в процессе его рассмотрения и согласования все европейские новшества подверглись изъятию и возобладал традиционалистский подход. «При составлении уголовных законов для России должно весьма остерегаться вводить новые или заимствовать иностранные законы, которые, по всему вероятно, не будут приличествовать нравам, обычаям и характеру русского народа»¹⁸, — говорилось в пояснительной записке к Уголовному уложению 1813 г.

Анализ «Записки» Д.Н. Блудова, содержащей идеологическое обоснование проводимой в начале 40-х гг. XIX в. кодификации уголовного законодательства, позволяет сделать несколько выводов по поводу общей направленности создаваемого уголовного закона, а также относительно тех методов систематизации нормативно-правового материала, которые использовались законодателями.

Концепция «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» полностью соответствовала «охранительным» принципам внутренней политики Николая I. Рассматривая самодержавие в качестве краеугольного камня российской государственности и основного источника законности, концепция нового Уголовного уложения ориентировалась, в первую очередь, на российскую законодательную традицию. Основные идеи западно-европейского направления уголовной политики, представленные в сочинении П.Г. Редкина, не получили отражения в официальной концепции закона. Изучив новейшие уголовные кодексы европейских стран, сочинения известных правоведов Германии, Франции, Англии, разработчики Уложения не нашли в них практически ничего, что могло бы быть использовано при построении уголовного закона Российской империи.

С формальной точки зрения, создаваемое «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» рассматривалось в качестве акта кодификации. Подготовка Уложения означала, в соответствии с планом М.М. Сперанского, начало реализации третьего, заключительного этапа систематизации российского законодательства. В то же время речь не шла о создании нового закона; концепция кодификации, представленная Д.Н. Блудовым, всячески подчеркивала традиционный характер Уложения, его преемственность со Сводом законов уголовных. В соответствии с Запиской законодательным новациям в Уложении отводилась подчиненная роль; они не затрагивали руководящих принципов уголовного закона и использовались лишь для решения тактических задач, для урегулирования отдельных вопросов хозяйственной и управленческой практики Российского государства.

¹ Проект Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, внесенный в 1844 г. в Государственный Совет с подробным означением оснований каждого из внесенных в сей проект постановлений. СПб., 1871. С. VIII. Как отмечает Э. Аннерс, «Петр стремился использовать опыт Запада в области техники, а равным образом и организационные формы общества, юридические нормы и юридическую технику Запада. Главным образцом для него в этой области служили Голландия и Швеция. Особенно интересны были формы, в которых происходила адаптация шведского права. В качестве примера были избраны военные артикулы Карла XI от 1683 г., содержащие шведское военное уголовное право. В 1716 г. под непосредственным надзором царя были выработаны артикулы, которые в значительной степени слово в слово повторяли шведские... Таким образом, нормы шведского военного уголовного права служили основанием для формирования русского уголовного права вплоть до XIX века» (Аннерс Э. История европейского права. М., 1994. С. 255).

² Сперанский М.М. Обзорение исторических сведений о Своде законов. СПб., 1833. С. 62.

³ Там же. С. 64.

⁴ По утверждению М.А. Корфа, в начале царствования Александра I «...Сперанский не давал никакой цены отечественному законодательству, называл его варварским и находил совершенно бесполезным и лишним обращаться к его пособию. Проекты уложений он предполагал составлять при содействии иностранных, в особенности французских, законоведцев» (Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. СПб., 1861. Т. 1. С. 155.)

⁵ Редкин Петр Георгиевич (1808–1891) — общественный деятель, правовед. Окончил юридический факультет Московского университета; ученик З.А. Горюшкина и М.Т. Каченовского. Стажировался в Берлинском университете; слушал лекции Г.В.Ф. Гегеля, К.Ф. Эйхгорна и Ф.К. Савиньи. В 30-е гг. XIX в. — сотрудник II отделения Собственной его Императорского Величества канцелярии, в 40-е — профессор Московского университета, редактор «Юридических записок», первого российского юридического журнала.

⁶ Редкин П.Г. Об уголовной кодификации // Юридические записки. 1842. Т. 2. С. 409.

⁷ Определение института самодержавной власти в качестве основы и источника законности было дано в ст. 47 «Основных законов Российской империи»: «Империя Российская управляется в твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих» (Полное Собрание законов Российской империи. СПб., 1832. Т. 1, ч. 1. С. 47.)

⁸ Редкин П.Г. Указ. соч. С. 411.

⁹ Там же. С. 442.

¹⁰ С небольшими дополнениями «Общая объяснительная записка...» была переиздана в 1846 г. под названием «Краткое обозрение хода работ и предположений по составлению нового кодекса законов о наказаниях».

В 1871 г., в рамках создания нового Уголовного Уложения, Записка вошла в состав другого издания — Проект Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, внесенный в 1844 г. в Государственный Совет с подробным означением оснований каждого из внесенных в сей проект постановлений. СПб., 1871. Далее ссылки на Записку даются по изданию 1871 г.

¹¹ Проект Уложения о наказаниях... С. XIII.

¹² Там же. С. XXXII.

¹³ Там же. С. XXXIII.

¹⁴ Там же. С. XXVI.

¹⁵ Там же. С. XXXIV.

¹⁶ Там же. С. XXXIV.

¹⁷ Там же. С. VI.

¹⁸ Цит. по: *Солодкин И.И.* Очерки по истории русского уголовного права. М.; Л., 1961. С. 16.

О.В. Зайцева

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ЕЕ ОПТИМИЗАЦИЯ*

Проблема реализации и защиты избирательных прав граждан, провозглашенных в Конституции РФ 1993 г., стоит перед современным Российским государством достаточно остро. В частности, Президент РФ Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию РФ призвал депутатов принять «меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти, меры, способные обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь».

Одно из важнейших мест в общей системе гарантий правового статуса личности занимает уголовно-правовая охрана основных прав и свобод человека и гражданина, в т. ч. избирательных, названная в ст. 2 УК РФ в качестве приоритетной задачи уголовного законодательства. Как показывает практика, преступления электоральной направленности являются серьезным препятствием для нормальной деятельности государства, ибо в последующем отражаются на разнообразных сторонах социальной жизни.

Вместе с тем анализ правоприменительной деятельности в сфере уголовно-правовой охраны избирательных прав граждан показал, что в настоящее время правоохранительные органы сталкиваются со значительными сложностями при возбуждении уголовных дел данной категории, обусловленными необходимостью изучения большого количества нормативно-правовых актов, регулирующих избирательные правоотношения (поскольку диспозиции статей УК РФ являются бланкетными); трудностями в отграничении уголовно наказуемых деяний от административных правонарушений, совершаемых в условиях избирательных кампаний и избирательного процесса; отсутствием толкования указанных уголовно-правовых норм.

В этой связи особое значение приобретает проблема научного осмысления обновленных законодательных положений в сфере уголовного права, разработки теоретически обоснованных рекомендаций по применению норм о преступлениях против избирательных прав граждан и совершенствованию уголовного законодательства. Деятельность по совершенствованию уголовно-правовой охраны избирательных прав граждан, на наш взгляд, должна проводиться в следующих четырех основных направлениях: 1) декриминализация не представляющих значительной общественной опасности электоральных правонарушений, которые на сегодняшний день считаются преступными; 2) устранение коллизий между нормами УК РФ и КоАП РФ, а также коллизий внутри уголовного законодательства; 3) приведение в соответствие терминологии УК РФ базовому избирательному законодательству; 4) совершенствование системы наказаний.

Рассмотрим данные направления подробнее.

© О.В. Зайцева, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права).

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Политические права и свободы граждан Российской Федерации: уголовно-правовое исследование»), проект № 09-03-95273 м/Мл.

1. *Декриминализация не представляющих значительной общественной опасности электоральных правонарушений.* Не все деяния, отнесенные законодателем к числу преступных, достигают той степени общественной опасности, которая характерна именно для преступлений. С некоторыми из посягательств на избирательные права граждан вполне успешно можно бороться мерами избирательного и административного законодательства. Уголовная ответственность является крайней мерой борьбы с правонарушениями в этой сфере. В частности, достаточно, на наш взгляд, лишь административной ответственности за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей (ч. 1 ст. 141 УК РФ), в том случае, если названные действия не повлекли за собой каких-либо существенных последствий; подписание членами избирательной комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования либо представление заведомо неверных сведений об избирателях, если эти действия не повлекли за собой неправильного установления итогов голосования (ст. 142¹ УК РФ). В свете последних изменений редакции ст. 142 УК РФ обращает на себя внимание и такое излишество, как возможность уголовного наказания шоферов, сторожей на срок до трех лет лишения свободы за «хранение либо перевозку незаконно изготовленных избирательных бюллетеней» (ч. 3 ст. 142 УК РФ). Установление уголовной ответственности за данные нарушения, с нашей точки зрения, является примером излишней криминализации.

2. *Устранение законодательных коллизий.* Анализ положений УК РФ и КоАП РФ показал, что во многих случаях они «пересекаются». В подобных ситуациях возникает проблема: какую норму (уголовно-правовую или административно-правовую) применять?

Так, ст. 141 УК РФ устанавливает ответственность за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав. Данное посягательство может иметь место применительно ко всем правомочиям, образующим конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Одним из таких прав является право на ознакомление со списком избирателей (ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹). Логично предположить, что воспрепятствование свободному осуществлению гражданином данного права образует состав преступления, сформулированного в ст. 141 УК РФ.

В то же время ст. 5.1. КоАП РФ предусматривает за нарушение права на ознакомление со списком избирателей, участников референдума возможность привлечения к административной ответственности. Возникает вопрос: как разграничивать ст. 5.1. КоАП РФ и ст. 141 УК РФ, если гражданину отказали в ознакомлении со списком избирателей? Очевидно, что разграничить данные нормы в случае совершения подобных действий невозможно, поскольку диспозиция ст. 141 УК РФ, помимо факта воспрепятствования свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, не содержит указания на какие-либо дополнительные криминообразующие признаки. Однако совпадение норм уголовного и административного законодательства недопустимо, т. к. порождает произвол в правоприменительной практике. Для устранения данной коллизии предлагаем сделать состав преступления, предусмотренный ст. 141 УК РФ, материальным, указав на наступление общественно опасных последствий в виде существенного нарушения избирательных прав граждан либо охраняемых законом интересов общества или государства, в качестве обязательного признака объективной стороны, а ст. 5.1. КоАП РФ дополнить словами «если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния».

В ч. 2 ст. 141 УК РФ к числу квалифицирующих признаков отнесено воспрепятствование, соединенное с подкупом. В то же время подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах наказуется в соответствии со ст. 5.16. КоАП РФ. Административная ответственность наступает в том случае, «если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния». По всей видимости, не содержать признаков преступления они могут лишь, когда подкуп не препятствует свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, например, если человек берет деньги, обещая проголосовать «как надо», а сам голосует так, как решил самостоятельно. Если же при голосовании предусматриваются какие-либо формы контроля за воле-

изъявлением граждан, избиратель это осознает и в связи с этим голосует за подкупающего его кандидата с тем, чтобы получить обещанное вознаграждение, содеянное будет образовывать уже состав преступления.

Еще одна коллизия связана с тем, что ряд действий, отнесенных законодателем к фальсификации итогов голосования, одновременно подпадает под признаки фальсификации избирательных документов. В частности, заведомо неправильное составление списков избирателей, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, или вымышленных лиц; фальсификация подписей избирателей в списках избирателей; заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования являются, с нашей точки зрения, частными случаями фальсификации избирательных документов, поскольку списки избирателей, избирательные бюллетени, решения (протоколы) избирательных комиссий относятся к числу избирательных документов². На первый взгляд может показаться, что в этом случае ст. 142 УК РФ и ст. 142¹ УК РФ должны соотноситься между собой как общая и специальная нормы. Однако сопоставление санкций названных статей показывает, что на самом деле это не так: ст. 142 (ч. 1) и 142¹ УК РФ предусматривают одинаковый максимальный размер наказания — до 4-х лет лишения свободы. Обычно же в догматике уголовного права специальный состав конкретизирует общую норму и предусматривает увеличение либо уменьшение типовой санкции³.

В этой связи предлагаем во избежание путаницы и проблем при правоприменении объединить ст. 142 и 142¹ УК РФ в одну норму, установив в ч. 1 ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, в ч. 2 — за фальсификацию итогов голосования, а в ч. 3 предусмотреть квалифицирующие признаки для названных деяний (подкуп и совершение преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой). Такое совершенствование уголовного законодательства поможет сделать его более понятным и, следовательно, будет способствовать повышению эффективности борьбы с электоральной преступностью.

3. Приведение в соответствие терминологии Уголовного кодекса РФ базовому избирательному законодательству. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» различает понятия «кандидат» и «зарегистрированный кандидат». КоАП РФ также различает эти понятия, в то время как Уголовный кодекс РФ оперирует только понятием «кандидат». В этом случае остается непонятно, является ли субъектом преступления зарегистрированный кандидат?

Понятие «фальсификация итогов голосования», которое дано в диспозиции ст. 142¹ УК РФ, не соответствует аналогичному понятию «базовый закон». В соответствии со ст. 79 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под фальсификацией итогов голосования понимается: включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании; заведомо неправильное составление списков избирателей, участников референдума, включение в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, либо вымышленных лиц; замена действительных бюллетеней; незаконное уничтожение официальных бюллетеней; заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, участников референдума; подписание членами комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или подведения итогов голосования; заведомо неверное (не соответствующее действительным результатам голосования) составление протокола об итогах голосования; внесение изменений в протокол об итогах голосования после его заполнения (за исключением случая, установленного п. 10 ст. 77 данного Федерального закона). Таким образом, представление заведомо неверных сведений об избирателях и участниках референдума; фальсификация подписей избирателей, участников референдума в списках избирателей, участников референдума; порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, участников референдума; заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума данным Законом не относит к фальсификации итогов голосования. Как представляется, нормы УК РФ должны быть приведены в соответствие с избирательным законодательством.

4. Совершенствование системы наказаний. Отдельным предметом рассмотрения должны стать наказания, предусмотренные за нарушения в избирательной сфере. Анализ матери-

алов судебной практики показал, что органы правосудия гуманно относятся к лицам, совершающим данные преступления. Более того, наказание виновных выступает не как объективная неотвратимость, а как случайность и отступление от правил политической системы, т. к. существует круговая порука — один обязан другому.

Безусловно, усиление наказания за совершение подобных деяний нельзя рассматривать в качестве панацеи от всех бед, однако гуманизм при определении их размера не должен граничить с безнаказанностью. Наказание должно стать адекватной мерой реагирования государства на совершенное преступление.

Кроме того, хотелось бы отметить, что достаточно большая часть уголовно наказуемых нарушений избирательного законодательства совершается специальными субъектами, т. е. лицами, которые в силу своего должностного или служебного положения имеют возможность оказывать влияние на ход избирательной кампании (члены избирательных комиссий, должностные лица властных структур и т. п.), поэтому логичным было бы дополнить существующие в настоящее время санкции ст. 141, 142, 142.1 УК РФ таким видом наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, что позволит сократить возможность использования административного ресурса в ходе организации и проведения выборов и референдумов.

Таким образом, анализ положений уголовного закона в части, касающейся ответственности за посягательства на избирательные права граждан показал, что нормы УК РФ нуждаются в дальнейшем редактировании. В целом совершенствование законодательства и правоприменительной практики, скоординированные усилия организаторов выборов, правоохранительных и судебных органов по пресечению противоправных действий должны способствовать оздоровлению избирательного процесса, сделать его реальным препятствием для распространения политической коррупции в России.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

² См.: *Князев С.Д.* Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 1999. № 3. С. 51.

³ См.: *Лесниевски-Костарева Т.А.* Дифференциация уголовной ответственности: теория и законодательная практика. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 80.

Е.В. Ионова

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ МЕТОДИК ПРИ ПРОВЕДЕНИИ УЧЕБНЫХ ЗАНЯТИЙ ПО КРИМИНАЛИСТИКЕ

«Сегодня невозможно обеспечить качество образования, которое получают молодые люди, без внедрения инноваций»¹, — отметил министр образования и науки РФ А.А. Фурсенко.

Инновационные процессы в образовании — неотъемлемая часть общественного развития. Реализуемые на современном этапе инновационные программы реформирования системы образования стали основой предоставления российской высшей школе самостоятельности в выборе направлений, содержания, принципов, методов, форм, приемов и средств организации учебного процесса. Разрешение проблем высшего образования невозможно без повышения качества преподавания, преодоления устоявшихся стереотипов, консерватизма в педагогической науке и практике.

В настоящее время наметилась четкая тенденция преподавания в высшей школе с использованием определенных, наиболее популярных инновационных методик обучения, среди которых можно выделить 2 группы:

I. Инновационные методики, используемые в процессе обучения:

1) проведение занятий с использованием мультимедийных технических средств;

© Е.В. Ионова, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры методологии криминалистики (Саратовская государственная академия права).

- 2) проведение занятий с участием практических работников;
 - 3) проведение занятий на базе профильных учреждений и организаций (т. н. выездных занятий);
 - 4) использование на занятиях проблемного и ситуационного методов обучения;
 - 5) проведение деловых игр;
 - 6) использование современных технико-криминалистических средств при проведении практических занятий;
 - 7) проведение практических занятий с демонстрацией учебных фильмов;
 - 8) использование на занятиях научно-методического материала;
 - 9) использование компьютерных программ при проведении практических занятий.
- II. Инновационные методики, используемые при осуществлении контроля знаний:
- 1) проведение компьютерного тестирования студентов;
 - 2) проведение контрольных работ по окончанию изучения базовых тем и модулей дисциплины;
 - 3) использование иллюстрированного материала при защите курсовых работ;
 - 4) проведение Интернет-экзамена.

Методика преподавания криминалистики всегда отличалась активностью форм обучения. Система занятий по данной дисциплине сочетает массово-репродуктивные формы и методы преподавания с индивидуально-творческими. Благодаря этому осуществляется максимально эффективная подготовка будущих выпускников к компетентному вхождению в профессию.

Наряду с традиционным чтением лекций и проведением семинарских занятий по криминалистике на протяжении многих лет проводятся практические занятия, способствующие мобилизации внутреннего потенциала обучающихся и моделированию в игровой ситуации решения различных проблем, встречающихся в практике расследования преступлений. «...Специфика изучения криминалистики состоит в том, что ... студенту просто необходимы практические, именно практические занятия, чтобы изучить содержание различных следственных, иных процессуальных, организационно-подготовительных и других действий»².

На кафедре методологии криминалистики ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» используются криминалистические полигоны для проведения деловых игр, например, моделирования проведения различных следственных действий (осмотра места происшествия, обыска, предъявления для опознания и т. д.), получения практических навыков обнаружения, фиксации и изъятия различных материальных следов (например, следов пальцев рук, ног, взлома и т. д.), ведения фото- и видеосъемки хода и результатов следственных действий.

В учебном процессе задействованы ресурсы криминалистического музея, содержащего экспонаты, относящиеся к широкому кругу тем занятий (например, коллекции огнестрельного и холодного оружия, поддельных денег и технических средств их подделки и т. д.).

Теоретическое изложение материала сопровождается демонстрацией учебных видеofilмов. Лаборатория кафедры оснащена современными криминалистическими техническими средствами, используемыми при расследовании преступлений, которые предоставляются студентам в ходе занятий для приобретения практических навыков и умений под руководством преподавателя. Имеются также наборы объектов, содержащих на себе различные виды следов.

Технология практических занятий по криминалистике осуществляется с использованием изучения документов (например, материалов подлинных уголовных дел) и составлением документов (например, подготовкой проектов процессуальных документов и учебного уголовного дела).

На кафедре методологии криминалистики работает компьютерный класс, используемый при обучении навыкам составления фоторобота, проведения графологического экспресс-анализа.

Эффективно проведение занятий по криминалистике с участием практических работников (оперативных сотрудников, следователей, прокуроров, судей, адвокатов). В ходе них повышается качество усвоения учебного материала студентами в связи с балансом его подачи «теория–практика»; достигаются профориентационные цели.

Разновидностью подобных занятий являются выездные практические занятия (например, на базе лаборатории судебной экспертизы). Студенты имеют возможность непосредственно ознакомиться с организацией данных учреждений, применением технических средств,

используемых при расследовании преступлений, проинтервьюировать большое количество практических работников.

Необходимо отметить, что все занятия по криминалистике как науке прикладной проводятся с использованием проблемного и ситуационного методов обучения.

Однако в последнее время и иные виды занятий по криминалистике, а не только практические, подверглись успешной модификации. Относительно недавно стали использоваться возможности компьютерного тестирования студентов. Сегодня на кафедре методологии криминалистики активно используются тесты по следующим разделам: «Криминалистическая техника» и «Криминалистическая тактика. Методика расследования отдельных видов преступлений». Основные формы компьютерного тестирования: использование тестирования при отчете студентов по задолженностям; использование тестирования при контроле знаний по итогам изучения базовых тем и отдельным модулям учебного курса.

Лидирующие позиции по популярности использования в учебном процессе среди иных инновационных методик принадлежат мультимедийным техническим средствам при чтении лекций и проведении семинарских занятий. Мультимедиа — «технология интегрированного ... представления, сочетания разных видов информации на основе компьютерной обработки цифровой формы данных под управлением интерактивного программного обеспечения»³.

Основной формой использования мультимедиа в проведении занятий являются презентации. В ходе лекции преподаватель выводит на интерактивный экран или доску сопроводительные и (или) факультативные сведения к вербальному изложению информации.

При проведении семинарских занятий мультимедиа-презентация дает возможность дополнить ответ студента, сопроводить его или создать проблемную ситуацию, в результате решения которой осуществляется перенос с обучающей деятельности преподавателя на познавательную деятельность студентов. В свою очередь, студенты с инициативой и интересом готовят доклады-презентации.

Использование мультимедиа-презентаций и в преподавании криминалистики способствует достижению следующих позитивных результатов:

1) знания приобретаются студентами посредством равнозначности слухового и зрительного восприятия материала (помимо текста и графики, преподаватель использует в презентации звуковые, анимационные и видеофрагменты);

2) развиваются познавательная деятельность студентов, их творческая активность и самостоятельность.

Результаты опроса 210 студентов относительно использования инновационных методик преподавания криминалистики, проведенного в течение 2-х учебных семестров⁴, показали, что доля опрошенных, отметивших повышение уровня собственных знаний по криминалистике в связи активным использованием данных методик преподавания, составила 91 %, доля опрошенных, отметивших появление у себя творческой мотивации на занятиях по криминалистике, — 72 %. Против использования на занятиях по криминалистике инновационных методик не высказался никто.

В соответствии с Федеральной целевой программой развития образования на 2006–2010 годы «ускорение темпов обновления технологий приводит к необходимости разработки адекватного содержания образования и соответствующих методов обучения»⁵. Использование инновационных методик преподавания криминалистики повлекло позитивные изменения, произошедшие в процессе ее изучения студентами. Кроме того, в связи с модернизацией технологии обучения у преподавателя высшей школы возникает мощный стимул для совершенствования собственного профессионального уровня и личностного роста.

¹ Фурсенко А.А. О молодежной политике и об инновациях в образовании. URL: <http://www.vestnik.edu.ru> (дата обращения: 15.08.2009).

² Зеленский В.Д. Отдельные вопросы преподавания криминалистики // Юридическая наука и правоприменение: сборник научных трудов (по материалам Первых Саратовских правовых чтений. Саратов, 5–6 июня 2008 г.) / редкол.: О.Ю. Рыбаков (отв. ред.) и др. Саратов, 2009. С. 194.

³ Гаврилов М.В. Информатика и информационные технологии: учебник для студентов вузов. М., 2006. С. 563.

⁴ Опрашивались студенты Института прокуратуры РФ и МЮИ ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

⁵ Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы» (в ред. от 24 марта 2008 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.10.2009).

К ВОПРОСУ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИИ

Совместные расследования являются одной из передовых форм международного сотрудничества по уголовным делам и могут играть неоценимую роль при расследовании преступлений транснационального характера, связанных с коррупцией, торговлей людьми, организованной преступностью, отмыванием преступных доходов, терроризмом и наркотрафиком, а также при возвращении из-за рубежа имущества, добытого преступным путем. Одна из основных задач совместных расследований — оптимизировать сбор доказательств по уголовным делам на территории двух и более государств, вывести его за рамки длительной и усложненной процедуры обращения с запросами о правовой помощи.

Российская Федерация ратифицировала ряд международных договоров, предусматривающих возможность проведения совместных расследований и деятельность совместных следственно-оперативных групп (далее — СОГ): Конвенцию ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. (ст. 49), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (ст. 19), Конвенцию ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г. (подп. «с» п. 1 ст. 9), Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» от 4 октября 1997 г. (ст. 8). В настоящее время выполняются внутригосударственные процедуры по ратификации Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2002 г. (ст. 63).

До настоящего времени соответствующие положения этих инструментов международно-правового сотрудничества не имплементированы в национальное законодательство России (Уголовно-процессуальный кодекс РФ), что, однако, не препятствует их практическому применению как норм прямого действия.

В соответствии с упомянутым российско-казахстанским соглашением в 2007 г. были созданы совместные СОГ по 3 уголовным делам по фактам убийства, кражи и нарушения правил безопасности при ведении строительных работ. Вместе с тем особый режим территории комплекса «Байконур», отсутствие «параллельности» следствия по указанным делам и транснационального элемента у расследуемых преступлений не позволяют экстраполировать соответствующий опыт работы на взаимодействие с другими странами.

В рамках упомянутых конвенций ООН совместные расследования российскими правоохранительными органами не проводились.

В странах Евросоюза более детально разработанной основой для проведения совместных расследований служат Конвенция о взаимной помощи по уголовным делам между государствами-членами Евросоюза от 29 мая 2000 г. (ст. 13), рекомендация Совета Евросоюза о модельном соглашении о создании совместной следственной группы от 8 мая 2003 г., а также Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 8 ноября 2001 г. (ст. 20). Практически во всех странах Евросоюза положения о совместных СОГ имплементированы в национальные нормативно-правовые акты (например, ст. 589b–589f Уголовного кодекса Республики Польша, § 93 Закона ФРГ о международной правовой помощи по уголовным делам).

Совместные расследования становятся на все более регулярной основе предметом деятельности ООН, Евроюста, Европола и других международных организаций. Так, в сентябре 2008 г. в Вене состоялась очередное заседание экспертной рабочей группы по вопросам совместных расследований, организованное Управлением ООН по наркотикам и преступности. В заседании участвовали представители правоохранительных органов 13 стран, Евроюста и Европола. От Российской Федерации в работе группы принимал участие автор настоящей ста-

© П.А. Литвишко, 2009

Руководитель отдела международного сотрудничества Управления международно-правового сотрудничества Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, советник юстиции.

ты. Были выделены две возможные формы проведения совместных расследований: параллельные (координированные) и единые (интегрированные), причем только последняя форма может рассматриваться как полноценная совместная СОГ.

Единые СОГ в странах Евросоюза зачастую дислоцируются на территории одного государства, при этом страна дислокации может изменяться в зависимости от местонахождения основного объема подлежащих сбору доказательств. В состав совместной СОГ входят представители как правоохранительных органов государства дислокации, из числа которых назначается также руководитель группы, так и соответствующих иностранных государств (делегированные члены СОГ). Работа такой группы характеризуется четким распределением задач между ее членами, при этом делегированные члены обеспечивают беспрепятственный сбор для СОГ информации и доказательств, находящихся в направившем их государстве (без задействования процедуры оказания правовой помощи), присутствуют (участвуют) при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий на территории государства дислокации.

Ряд стран Евросоюза предоставляют делегированным членам полномочия по производству следственных действий на своей территории, практически эквивалентные полномочиям собственных следователей, а также регулируют порядок возмещения вреда, причиненного делегированным членом в стране дислокации группы. Вместе с тем было бы ошибочным вести речь о полной процессуальной самостоятельности делегированных членов, поскольку их действия контролируются руководителем совместной СОГ, а в национальном законодательстве государства дислокации устанавливаются определенные ограничения на принятие ими процессуальных решений, применение принудительных мер, оружия, их доступ к государственной тайне. Возможна и менее активная форма участия в совместной СОГ представителей компетентных органов иностранных государств — в статусе консультационного, вспомогательного, технического персонала (представляется, что это осуществимо и в России путем привлечения зарубежных коллег в качестве специалистов или экспертов по уголовному делу).

Созданию таких интегрированных групп обычно предшествует совместный тренинг, нацеленный на установление дружеских контактов, ознакомление с нормативно-правовой базой, языком и культурой страны дислокации. Весомую роль на стадиях создания и деятельности совместных СОГ могут играть аккредитованные при дипломатических учреждениях иностранных государств офицеры связи правоохранительных ведомств. В качестве преимуществ такого тесного взаимодействия в составе единой СОГ можно назвать, например, возможность эффективного выполнения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий с участием лиц, говорящих на одном языке с делегированным членом СОГ, знание последним законодательства своего государства, ускорение изучения большого объема документов на соответствующем языке.

Обсуждение экспертов рабочей группы показало, что в настоящее время модель интегрированного расследования (совместной СОГ) реализуема в надлежащей мере только в странах Евросоюза или при наличии тесных добрососедских отношений между странами (соответствующие пилотные проекты проводятся, например, в США и Канаде).

В числе препятствий на пути совместных расследований экспертами назывались опасения нарушения государственного суверенитета, языковые барьеры, отсутствие доверительных рабочих контактов между соответствующими ведомствами, финансовые трудности, политическое вмешательство.

При обсуждении вопросов разработки дефиниции совместных расследований, которую со временем планируется оформить в виде рекомендации ООН, представителем Следственного комитета при прокуратуре РФ акцентировано внимание на необходимости разграничения и правильного перевода понятий предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности в свете законодательства России и стран СНГ с тем, чтобы обеспечить наиболее полное применение рассматриваемого инструмента международно-правового сотрудничества.

По нашему мнению, в современных российских реалиях без внесения кардинальных изменений в законодательство на практике у нас осуществима лишь модель параллельного расследования. Так, довольно сложно представить себе готовность российского законодателя

наделить сотрудников зарубежных органов власти полномочиями по проведению следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий на территории России.

В соответствии со ст. 455 УПК РФ доказательства, полученные на территории иностранного государства его должностными лицами в ходе исполнения ими поручений об оказании правовой помощи по уголовным делам или направленные в Российскую Федерацию в приложении к поручению об осуществлении уголовного преследования в соответствии с международными договорами Российской Федерации, международными соглашениями или на основе принципа взаимности, заверенные и переданные в установленном порядке, пользуются такой же юридической силой, как если бы они были получены на территории Российской Федерации в полном соответствии с требованиями УПК РФ. Согласно положениям упомянутых конвенций ООН в отсутствие двусторонних или многосторонних соглашений (договоренностей) между государствами-участниками о создании органов по проведению совместных расследований они могут проводиться по соглашению в каждом отдельном случае. При этом государства-участники обеспечивают полное уважение суверенитета государства-участника, на территории которого должно быть проведено такое расследование.

В этой связи основанием для проведения совместного (параллельного) расследования, обеспечивающим допустимость доказательств в России, будут являться два документа: запрос о правовой помощи и соответствующее соглашение между компетентными органами (авторский проект такого соглашения прилагается к настоящей статье). В силу подп. 5 п. 10, подп. 6, 16 п. 13 Положения о Следственном комитете при прокуратуре РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 1 августа 2007 г. № 1004, такое соглашение может быть подписано Первым заместителем Генерального прокурора РФ — Председателем Следственного комитета при прокуратуре РФ.

При этом запрос о правовой помощи, помимо обычно устанавливаемых к его оформлению требований, должен содержать следующее:

изложение обстоятельств, свидетельствующих о взаимосвязи расследуемого преступления и преступной деятельности на территории иностранного государства;

просьбу о проведении совместного расследования;

просьбу о прямой передаче инициатору доказательств и материалов, собранных в рамках соответствующего иностранного уголовного дела (указывается также, что при необходимости конкретные перечни доказательств будут передаваться в ходе проведения совместного расследования).

В заключение необходимо отметить, что Управлением ООН по наркотикам и преступности рекомендуется активное внедрение совместных расследований (особенно их интегрированной модели) в правоохранительную деятельность государств-участников ООН, внесение в этих целях соответствующих дополнений в национальное законодательство.

Такая установка ООН представляется заслуживающей внимания, особенно в свете Национального плана противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. Так, подп. «б» п. 8 разд. IV данного плана МИД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено инициировать принятие практических мер по расширению сотрудничества в области противодействия коррупции, в частности, по возвращению имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений.

Совместное расследование, проводимое в соответствии со ст. 49 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., могло бы служить эффективному решению указанной задачи. В связи с этим предлагается авторский проект о проведении совместного расследования.

Соглашение

между Следственным комитетом при прокуратуре Российской Федерации

(указываются орган следствия иностранного государства, а также компетентные органы Сторон, осуществляющие оперативное сопровождение уголовных дел)

о проведении совместного расследования

1. В соответствии с (указываются соответствующие статьи международного договора Российской Федерации) Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации (указываются орган следствия иностранного государства, а также компетентные органы Сторон, осу-

ществляющие оперативное сопровождение уголовных дел) достигли соглашения о проведении совместного расследования по уголовному делу № (по факту, в отношении (по обвинению) — указывается российское уголовное дело), расследуемому (указывается российский орган следствия), и № (по факту, в отношении (по обвинению) — указывается иностранное уголовное дело), расследуемому (указывается орган следствия иностранного государства).

Основанием для заключения настоящего Соглашения является запрос о правовой помощи по уголовному делу № (указывается наименование уголовного дела и компетентный орган Стороны, направившей запрос).

Предметом расследования по указанным уголовным делам являются взаимосвязанные факты (указываются составы преступлений), совершенных на территории Российской Федерации и (указывается наименование иностранного государства).

2. Компетентными органами (подразделениями органов), участвующими в реализации положений настоящего Соглашения и уполномоченными на осуществление непосредственных сношений между собой, являются: с российской стороны — Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации (управление международно-правового сотрудничества, далее указывается орган следствия и орган, осуществляющий оперативное сопровождение), с (иностранной) стороны — (указываются орган следствия и орган, осуществляющий оперативное сопровождение, иностранного государства), далее именуемые Сторонами.

2.1. Стороны самостоятельно определяют состав лиц, осуществляющих взаимодействие по настоящему Соглашению, и обмениваются соответствующими списками с указанием контактной информации.

3. При производстве процессуальных действий, оперативно-розыскных мероприятий и других действий в рамках совместного расследования Стороны руководствуются международными договорами, своим национальным законодательством, обеспечивают соблюдение суверенитета Российской Федерации и (указывается наименование иностранного государства), процессуальную самостоятельность следователей и тайну следствия.

3.1. Самостоятельное производство процессуальных действий, оперативно-розыскных мероприятий, применение оружия, специальных средств и физической силы представителями одной Стороной на территории другой Стороны не допускается.

3.2. Сторона, в производстве которой находится соответствующее уголовное дело, самостоятельно определяет ход и направление расследования, предание гласности его результатов в соответствии со своим национальным законодательством.

3.3. При принятии процессуальных решений, производстве процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий, затрагивающих интересы другой Стороны либо интересы совместного расследования, Стороны обязуются учитывать данные интересы и по возможности проводить необходимые согласования между собой.

3.4. Доказательства, документы и информация, полученные одной Стороной от другой Стороны, используются только в целях следствия по уголовному делу, являющемуся предметом настоящего Соглашения. Их использование в иных целях, передача третьей стороне либо предание гласности допускаются только при наличии предварительного письменного согласия передавшей Стороны.

4. Совместное расследование осуществляется в следующих формах:

4.1. Производство Стороной на своей территории в рамках своего уголовного дела по инициативе другой Стороны процессуальных действий, оперативно-розыскных мероприятий, экспертиз, исследований, применение мер процессуального принуждения.

4.2. Передача другой Стороне доказательств и иных материалов, собранных Стороной в рамках своего уголовного дела.

4.3. Обмен информацией и документами, предоставление технических средств.

4.4. Направление экспертов и специалистов.

4.5. Участие представителей одной Стороны при производстве процессуальных действий на территории другой Стороны.

4.6. Применение Стороной при производстве процессуальных действий норм законодательства другой Стороны, если это не противоречит законодательству Стороны.

4.7. Составление совместных планов расследования, проведение рабочих встреч и совещаний для координации работы по расследуемым уголовным делам.

4.8. Оказание визовой, организационной и технической поддержки визитов представителей одной Стороны на территорию другой Стороны и иных мероприятий, организация контактов с государственными органами, юридическими и физическими лицами на своей территории.

4.9. При осуществлении сотрудничества в вышеперечисленных формах направление дополнительных запросов о правовой помощи не требуется. Первичный запрос о правовой помощи и последующее письменное обращение Стороны являются достаточным основанием для выполнения запрашиваемых действий.

4.10. В случае, если Стороной запрашивается выполнение на территории другой Стороны процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий, сбор доказательств, которые не представляется возможным произвести в рамках уголовного дела запрашиваемой Стороны, запрос о правовой помощи либо об оказании содействия направляется в порядке, предусмотренном международными договорами.

При этом Стороны активно используют предусмотренную международными договорами возможность прямой передачи друг другу запросов о правовой помощи.

5. Передача сведений, содержащих государственную тайну, осуществляется в порядке, установленном национальным законодательством передающей Стороны.

6. В выполнении отдельных действий, предусмотренных настоящим Соглашением, может быть отказано, если их производство может причинить ущерб суверенитету, безопасности или иным важным интересам Российской Федерации либо (наименование иностранного государства).

7. При осуществлении взаимодействия в рамках настоящего Соглашения представители Сторон уполномочены осуществлять прямые контакты между собой, при этом могут применяться телефонная, факсимильная, электронная и другие средства связи. Стороны пользуются русским, (указываются иностранные языки).

8. Все расходы, связанные с реализацией настоящего Соглашения, несет Сторона, на территории которой проводятся соответствующие действия, за исключением транспортных расходов, расходов на оформление виз, страховок, проживание, питание и суточных, которые несет направляющая Сторона.

9. Соглашение вступает в силу с момента его подписания Сторонами и действует до принятия окончательных процессуальных решений по уголовным делам № и № .

Действие Соглашения может быть прекращено по желанию любой из Сторон до истечения указанного срока путем направления письменного уведомления другой Стороне.

Совершено в г. Москве (либо указывается город иностранного государства), (указывается дата подписания) в двух экземплярах на русском и (указывается официальный язык иностранного государства) языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

Соглашение подписывается Первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, представителями органа следствия иностранного государства, а также компетентных органов Сторон, осуществляющих оперативное сопровождение уголовных дел.

Г.В. Миропольская

К ВОПРОСУ О НАСИЛИИ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Для эффективной борьбы с преступностью большое значение имеет достижение целей уголовного наказания в виде лишения свободы, исправления осужденных, предупреждение совершения ими новых преступлений.

© Г.В. Миропольская, 2009

Помощник прокурора г. Белгорода, соискатель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права).

Эффективность деятельности исправительных учреждений зависит от степени криминогенности среды осужденных, определяющей реальные возможности персонала по обеспечению ресоциализации личности осужденных. Выявление эффективных путей исправления личности в условиях лишения свободы, снижение рецидивной преступности делают проблему исправления личности приоритетной в любом государстве современного мира, т. к. одним из основных направлений государственной деятельности является обеспечение безопасности граждан, их основных прав и законных интересов.

Гуманизация уголовной и уголовно-исполнительной политики России, изменение законодательства в этом направлении приводят, с одной стороны, к сокращению численности «тюремного населения», с другой — к ухудшению криминогенного состава осужденных, сосредоточению в местах лишения свободы лишь наиболее опасных преступников.

Особое внимание в настоящее время следует обратить на произошедшие за последние годы разрушение старых стереотипов мышления людей и переосмысление нравственных ориентиров, изменение ценностных ориентаций, проявление нетерпимости, агрессивности, жестокости и других негативных качеств. Наряду с этим увеличивается доля лиц, направляемых в исправительные учреждения, имеющих низкий образовательный уровень, без трудовых навыков, теряющих социально полезные связи. И это при том, что в настоящее время в исправительных учреждениях сосредотачиваются, в основном, лица трудоспособного возраста.

Гуманное отношение к преступникам предполагает коренное изменение проводимой с ними работы на более высокой профессиональной основе. Для этого следует хорошо знать личность осужденного, ведущие мотивы его поведения. Иными словами, необходимо иметь представление о том, какими качествами обладает современный осужденный, что именно подлежит психологической и педагогической коррекции в целях обеспечения законопослушного поведения. Также необходимо представлять субъективные (личностные) факторы, мешающие ресоциализации и приводящие к рецидивоопасному криминальному поведению.

Многие авторы (Ю.М. Антонян, И.Б. Бойко, В.А. Верещагин) справедливо, на наш взгляд, делят всех осужденных на группы по характеру их отношения к окружающим, к режиму содержания и к наказаниям в связи с нарушением режима.

Сегодня в условиях изоляции содержатся значительное число лиц молодого возраста с устойчивыми криминальными установками, преступников, неоднократно отбывающих наказание и имеющих разнообразные психические аномалии (до 65 %). Это способствует развитию агрессивных тенденций при разрешении трудных ситуаций, возникающих в период отбывания наказания. Не последнюю роль играют и общие настроения, доминирующие в среде осужденных (например, повышенная тревожность, подозрительность, озлобленность, беспокойство, напряженность). Помимо этого, следует принимать во внимание жесткую стратификацию криминальной субкультуры или «другой жизни». В ней функционируют различные по структуре и направленности неформальные группы, где культивируются модели поведения, зачастую противоположные тем нормам и ценностям, которыми руководствуются законопослушные граждане.

Криминальное поведение со стороны осужденных можно разделить на две группы: 1) насильственные преступления и насильственные проступки; 2) не зарегистрированные в качестве преступных, но указывающиеся в статистических данных и отчетах как «предотвращенные преступления».

Вторая группа не только более многочисленна, но и питает преступную часть. Кроме того, многие насильственные акты, не зарегистрированные в качестве преступных, на самом деле являются таковыми (оскорбления, клевета, побои, истязания, хулиганство, насильственное мужеложство). Поэтому при анализе преступности в местах лишения свободы необходимо уделять внимание не только преступному насилию, но и действиям, которые не фиксируются в качестве преступных, а лишь могут подтверждать высокую латентность правонарушений и преступлений в местах лишения свободы¹.

Можно выделить три категории лиц, участвующих в конфликтах и требующих адекватного превентивного воздействия:

агрессивные, или конфликтные субъекты, иницирующие или провоцирующие напряженные ситуации, стремящиеся любыми способами подчинить себе окружающих и завоевать лидирующие позиции в субкультуре;

слабовольные или конфликтозависимые осужденные, выступающие в роли косвенных, а также вовлеченных участников конфликтов. Как правило, к ним относятся неуверенные в собственных силах лица, с низким уровнем притязаний и слабо выраженными потребностями. Они занимают невысокие ступени на иерархической лестнице криминального сообщества, ориентируются на представителей элитного слоя субкультуры (неформальных лидеров, авторитетов, смотрящих) и беспрекословно выполняют их указания;

дезадаптированные или маргинальные осужденные, выступающие в роли потенциальных объектов агрессивного поведения или насилия со стороны окружающих. Они имеют различные психосоматические аномалии и относятся к т. н. категории «отверженных» или «опущенных» (например, пассивные гомосексуалисты, мелкие воришки, не возвращающие долги, и др.)².

Наблюдения свидетельствуют, что инициаторами конфликтов выступают, как правило, трудно адаптируемые в социальном отношении индивиды, в большинстве своем молодые люди в возрасте от 20 до 27 лет, неоднократно судимые за насильственные преступления. Их повседневное общение с окружающими находится в сильной зависимости от сиюминутного настроения и давления со стороны неформальных групп. Они характеризуются демонстративными реакциями и властно доминирующим стилем поведения, обладают слабым уровнем самоконтроля. В повседневных ситуациях за маской приветливости и добродушия почти всегда скрываются внутреннее напряжение и враждебность. Серьезные последствия их поступков обычно не вызывают у них сожаления или раскаяния.

Нередко в конфликтную ситуацию, возникающую между двумя осужденными, прямо или косвенно втягиваются другие лица, входящие в группы различной направленности, вследствие чего конфликт перерастает в межгрупповой, который может разрешаться противоправными способами. Удельный вес подобных противоречий в исправительных колониях общего и строго режимов составляет от 3 до 7 % от общего числа конфликтов. Однако эти разновидности конфликтов наиболее опасны, поскольку именно они в наибольшей мере дестабилизируют оперативную обстановку и способствуют деструктивному поведению (нарушению законности, совершению побегов, массовых отказов от приемов пищи, актам вандализма аутоагрессивным действиям и др.).

От 7 до 13 %, в зависимости от вида отбывания наказания, составляют конфликты типа личность – группа, возникающие в связи с вхождением осужденных в малые неформальные группы, занимаемым положением (статусом) в их структуре, а также их приверженностью следовать неписаным образцам поведения, действующим в субкультуре пенитенциарного учреждения. Наибольший удельный вес подобных конфликтных ситуаций отмечается в исправительных колониях строго режима, поскольку именно там функционируют устойчивые и сплоченные неформальные группы различной направленности.

Увеличение в исправительных учреждениях числа лиц, совершивших насильственные преступления, является одним из факторов, способствующих возникновению в среде осужденных негативных процессов, препятствующих деятельности персонала по исполнению наказания³.

Согласно полученным нами данным в результате анкетирования 325 работников исправительных учреждений Белгородской области и интервьюирования работников прокуратуры по надзору за соблюдением законности, в деятельности исправительных учреждениях латентность насильственных преступлений, совершаемых в пенитенциарных учреждениях, составляет от 60 до 80 %.

Выявление фактической картины насильственной преступности в местах лишения свободы диктует необходимость принятия мер по устранению причин, условий и предпосылок, реально определяющих неполноту, искажение и фальсификацию учета совершаемых в них преступлений (таблица).

**Состояние рецидивной преступности
в исправительных учреждениях Белгородской области за 2004–2008 годы**

Характер преступления	2004	2005	2006	2007	2008
ч. 3 ст. 30 ч. 1 ст. 313	—	—	—	—	1
ч. 1 ст. 313	4	4	4	2	4
ч. 2 ст. 313	2	1	2	2	1
п. «в» ч. 3 ст. 158	—	—	—	—	1
ч. 1 ст. 166	1	—	—	—	—
ч. 1 ст. 105	—	—	—	1	—
ч. 1 ст. 111	—	1	—	—	—
ч. 1 ст. 112	—	—	1	—	—
ч. 1 ст. 318	—	—	—	1	—
ч. 1 ст. 321	—	—	—	1	—
ч. 2 ст. 321	—	—	—	—	1
Итого	7	6	7	7	8
Количество лиц, привлеченных к административной ответственности	8	9	9	9	9

Из приведенной таблицы видно, что в период с 2004 по 2008 г. количество совершенных в исправительных учреждениях Белгородской области преступлений и количество лиц, их совершивших, возросло на 1 единицу. В 2005 г. совершено тяжкое преступление против личности, предусмотренное ч. 1 ст. 111 УК РФ, в 2007 г. было совершено преступление особой тяжести, предусмотренное ч. 1 ст. 105 УК РФ. В 2007–2008 гг. были совершены 3 преступления, посягающие против порядка управления (ч. 1 ст. 318 и ч. 1, 2 ст. 321 УК РФ). Ведущей тенденцией в динамике структуры рассматриваемых преступлений стало сокращение насильственных преступлений, которое компенсируется значительным ростом общеуголовных ненасильственных преступлений.

Анализ причин и условий, способствующих совершению осужденными в 2004–2008 гг. насильственных преступлений, показал, что основными из них являются: ненадлежащее выполнение администрациями исправительных учреждений требований ст. 82 и 129 УИК РФ в части обеспечения режима и надзора за осужденными как на территории колонии-поселения или участка колонии-поселения, так и на выводных объектах работ. Кроме того, причиной совершения новых преступлений стали и просчеты в организации воспитательной работы с осужденными, недостаточное изучение их личностей при поощрении правом проведения выходного дня за пределами колонии, а также отсутствие у оперативных работников информации о преступных намерениях осужденных.

Нельзя говорить о достигнутых успехах в области борьбы с преступностью в местах лишения свободы, поскольку в связи с оттоком положительно характеризующихся осужденных и увеличением числа осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления наблюдается ухудшение спецконтингента, преобладание лиц, способных совершить насильственное преступление⁴ (почти каждый четвертый в настоящее время отбывает наказание за убийство и умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, а каждый пятый — за разбой и грабеж).

В целях координации борьбы с рецидивной преступностью, а также обеспечения надзора за соблюдением законов о трудовом и бытовом устройстве лиц, освободившихся из мест лишения свободы Белгородской области, осуществления за некоторыми из них административного надзора, спецпрокуратурой территориальным прокурорам ежегодно направляются списки освободившихся на их территорию осужденных.

По информации территориальных прокуроров и органов внутренних дел, из 69 указанных ими лиц трудоустроились лишь 15 человек, или 22 %, остальные нигде не работают. Освободившимися осужденными на территории Белгородской области в 2007–2008 гг. совершено вновь 532 насильственных преступления, предусмотренных ст. 111, 112, 115–117, 119 УК РФ, что свидетельствует об их устойчивой криминальной мотивации и нежелании вести законопослушный образ жизни. Это существенно осложняет процесс исполнения наказания.

⁴ См.: Слепов А.П. Криминологическая характеристика насильственных преступлений, совершаемых осужденными в исправительных колониях // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007. № 4. С. 43.

² См.: Мокрецов А.И. Предупреждение конфликтных ситуаций в среде осужденных: методическое пособие. М., 2006. С. 11–12.

³ См.: Антонян Ю.М. Преступность в местах лишения свободы и ее причины // Уголовное право. 2002. № 4. С. 50.

⁴ См.: Ишигеев В.С. Пенитенциарные преступления: характеристика, предупреждение, ответственность: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 14.

Г.Г. Аветисян

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ КЛАССИФИКАЦИИ ЛИШЕННЫХ СВОБОДЫ ПО ХАРАКТЕРУ И МОТИВАМ ПРЕСТУПЛЕНИЙ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Характер совершенного преступления, под которым мы понимаем, совершено ли оно умышленно или неосторожно, имеет решающее значение не только при назначении наказания, но и при организации его отбывания. Если при совершении умышленного преступления лицо осознавало общественно опасный характер своего действия или бездействия, предвидело его общественно опасные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий, то при неосторожном совершении общественно опасного деяния лицо признается виновным потому, что оно проявило легкомыслие или недостаточную внимательность и неосторожность в своем поведении. Лицо, совершившее неосторожное преступление, не желало его совершения.

Форма вины совершенных преступлений играет главную роль при выборе средств и методов исправительного воздействия на заключенных¹. Поэтому заключенные, совершившие преступления умышленно и по неосторожности, разделены нами на две самостоятельные классификационные группы. По мнению Г.А. Туманова, «характер преступления играет большую роль в дифференциации заключенных. Вне всякого сомнения, в массе заключенных должны быть выделены лица, совершившие преступления по неосторожности»². В. Лашко классифицирует заключенных по следующим признакам: 1) бескорыстные, не умышленные преступления (независимо от их характера); 2) тяжкие умышленные преступления; 3) незначительные бытовые (если они даже и умышленные преступления); 4) тяжкие умышленные преступления, направленные против личности»³.

Соглашаясь в принципе с предлагаемой классификацией, мы не можем не отметить ее отдельные недостатки. Во-первых, если преступление содержит в себе корысть, то оно не может быть совершено по неосторожности, поэтому трудно понять, какие преступления подразумевает В. Лашко под «бескорыстными, не умышленными». Во-вторых, непонятно, какие преступления имеются в виду в третьей группе (незначительные бытовые). Если В. Лашко относит к этой категории преступлений истязание, то оно не может быть отнесено к категории «незначительных», т. к. уголовным законом отнесено к менее тяжким преступлениям. Кроме того, под «незначительными бытовыми» преступлениями В. Лашко подразумевает и преступления, совершенные по неосторожности, и все тяжкие умышленные преступления делит на две группы. При этом во второй группе он объединяет тяжкие умышленные имущественные преступления (корыстные) с такими преступлениями, как, например, злостное хулиганство или умышленное уничтожение или повреждение государственного или общественного имущества и др. На наш взгляд, эти две группы заключенных нельзя объединять в одну классификационную группу.

В юридической литературе встречается мнение, что заключенные, совершившие преступления по неосторожности — это случайные преступники⁴. Мы не разделяем такой подход. «Термин “случайный преступник” в высшей степени неудачен и логически несостоятелен, — писал С.В. Познышев, — т. к. никто не становится преступником случайно: всегда есть ряд обстоятельств, которые приводят человека к преступлению»⁵. Если придерживаться мнения, что в нашей стране имеются случайные преступники, это значит, молчаливо признать возможность совершения каждым человеком преступления. Кстати, данное обстоятельство используется заключенными,

© Г.Г. Аветисян, 2009

Преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин (Институт экономики и управления, г. Пятигорск).

осужденными за неосторожные преступления, которые пытаются вызвать к себе жалость, и часто не безуспешно, мотивируя это тем, что они попали в места заключения по «воле судьбы» и что никто не застрахован от этого. Однако случай — это такое стечение обстоятельств, при котором вредные последствия наступают без вины лица. При «случае» лицо не предвидит таких последствий и по обстоятельствам дела не могло или не должно было их предвидеть (например, шофер, ведя машину с дозволенной скоростью, наезжает на неожиданно выбежавшего на дорогу человека, не будучи в состоянии ни предвидеть этого, ни своевременно затормозить машину). Случай по уголовному законодательству исключает ответственность. Лица, совершившие преступления по неосторожности, совершили их не случайно, а в силу стечения обстоятельств, при которых, имевшиеся у них отрицательные качества поведения получили наибольшее развитие. Этим людей характеризуют такие отрицательные привычки как, например, самонадеянность, небрежность, пренебрежительное отношение к правилам общежития и т. п.

Однако преступление, совершенное умышленно, при прочих равных условиях, свидетельствует о большей общественной опасности виновного, чем при совершении преступления по неосторожности. Классификация заключенных по характеру совершенных преступлений ограждает здоровую часть заключенных от влияния опасных преступников и способствует разрешению ряда методологических вопросов, связанных с воспитанием преступников.

Борьба с рецидивом — одна из главных задач искоренения преступности в нашей стране. Статистика неопровержимо свидетельствует о том, что около трети преступлений совершили лица, в прошлом судимые. Вывод может быть только один: теоретически доказано, что нет не исправимых людей, а есть неисправленные. Поскольку нет причин, неотвратимо толкающих человека к преступлению, постольку и повторные преступления, совершаемые лицами, отбывшими наказание в исправительных учреждениях, объясняются, прежде всего, недостатками воспитательной работы в этих учреждениях. В связи с этим необходима дальнейшая классификация заключенных и соответствующая изоляция различных категорий друг от друга. Необходимо отметить, что существующая индивидуализация отбывания наказания не полностью соответствует воспитательным задачам, вследствие чего различные категории преступников, отбывая совместно срок наказания, оказывают разлагающее влияние друг на друга.

Результаты исследования причин совершения повторных преступлений позволяют сделать вывод, что одна из них заключается в том, что, отбывая первый срок наказания, преступник находился среди лиц, совершивших самые разнообразные, как по характеру, так и по мотивам, преступления и перенял у них много негативного. Действительно, не научится ли хулиган воровать и, наоборот, вор хулиганить, развратник грабить, а грабитель развратничать, если они будут совместно работать, питаться, проводить свободное время и т. п.? На наш взгляд, на этот вопрос можно ответить положительно. Ученые и практические работники небезосновательно заявляют, что тюремные учреждения фактически являются не исправительными, а криминальными университетами.

А.Б. Сахаров пришел к выводу о том, что «человек не рождается с задатками коллективиста или индивидуалиста, честного человека или преступника. Те или иные взгляды и установки вырабатываются у него в процессе общественной практики под влиянием окружающей его действительности, конкретных условий, в которых он живет, от того, какими окажутся эти условия, с кем и с чем столкнется индивид на своем жизненном пути, зависит формирование его как личности. Тут, понятно, много случайного, но в этой случайности проявляется определенная закономерность: социализм, как мы видели, уничтожает экономические основы индивидуалистической тенденции, но не исключает еще возможности сохранения подобной тенденции у некоторых членов общества. Необходимо максимально сузить эту возможность, устранить все, что способствует ее появлению в каждом отдельном случае»⁶.

Таким образом, от той среды, в которой вращается индивид, в данном случае заключенный, зависит его развитие и формирование как личности, какие навыки, привычки и взгляды он приобретает, вращаясь в ней. В настоящее время взрослые заключенные размещаются по исправительным учреждениям с учетом пола, тяжести совершенных преступлений и количества судимостей. К сожалению, не учитываются такие классификационные признаки, как характер и мотив преступления, что является очень важным при организации воспитательной работы среди заключенных.

В результате многолетнего исследования причин рецидивной преступности авторы пришли к выводу о том, что одна из них — совместное содержание заключенных, осужденных за корыстные преступления и преступления, не содержащие в себе корысти⁷. Результаты социологического опроса рецидивистов говорят о том, что в мотивах повторных преступлений наблюдается определенная закономерность. Ознакомившись с приговорами на осужденных к лишению свободы второй раз⁸, мы получили такие данные: совершили второе преступление: однородное — 61 %; неоднородное — 39 %.

Под однородным преступлением мы подразумеваем первое корыстное и второе по такому же мотиву. Например, первое преступление — кража и повторное — кража, или соответственно кража и грабеж, или мошенничество и разбой и т. п. Неоднородное — это кража и хулиганство, мошенничество и телесное повреждение, или грабеж и телесные повреждения, или вымогательство и изнасилование и т. п. Исследование приговоров показало, что чем больше судимостей, тем больше лиц, совершивших неоднородные преступления.

К аналогичному выводу пришли и ученые Свердловского юридического института. Из 2 000 рецидивистов, обследованных в 1964 г. преподавателями и аспирантами института в исправительно-трудовых учреждениях Челябинской, Новосибирской и Свердловской областей и Краснодарского края с помощью сотрудников этих учреждений, тех, что совершили повторные однородные преступления, оказалось 1312 человек, или 63,5 %, а совершивших неоднородные преступления — 688 человек, или 34,5 %. «Так, например, — пишет М.А. Ефимов, — в Свердловской области в 1962 г. среди привлеченных к уголовной ответственности за убийство имеющие судимость за совершение такого же преступления составляет всего 9 %... Среди привлеченных к ответственности за грабежи и разбойные нападения имеющие судимость за такие же преступления в прошлом составили 8,7 %, и имеющие судимость за хулиганство около 70 %»⁹.

Все преступления, указанные в УК, с позиций «корыстные и некорыстные» можно разделить на три группы: 1) совершенные только с корыстной целью; 2) совершенные без корыстной цели; 3) преступления, которые могут быть совершены как с корыстной, так и без корыстной цели.

Классификация заключенных по признакам корысти или отсутствия ее в совершенных ими деяниях необходима для определения наиболее эффективных методов и педагогических средств воздействия на ту или иную группу. Анализируя состав преступлений у осужденных за корыстные преступления, нетрудно убедиться в том, что они имеют общий объект преступления, а именно: собственность, т. е. чужое имущество, на которое посягали путем кражи, грабежа, разбоя, бандитизма, присвоения, растраты, мошенничества, вымогательства и т. п. Если рассматривать совершенные преступления этой категорией заключенных с субъективной стороны, то в их действиях всегда усматривается наличие прямого умысла и корыстной цели. Все они сознавали, что незаконно и безвозмездно завладевали или передавали другим лицам имущество, принадлежащее государственным или общественным организациям или частным лицам. При этом они желали завладеть имуществом, имея корыстную цель. Вор — это человек, который принципиально желает быть социальным паразитом, писал С.В. Познышев, похищает продукты чужого труда и с пренебрежением относится к труду. В психологии у мошенников часто много общего с психологией воров: большая изобретательность, любознательность, вежливость, ловкость¹⁰.

При изучении осужденных за преступления корыстного характера усматриваются такие близкие друг другу объекты преступления, как, например, жизнь, здоровье, свобода и достоинство личности, общественный порядок, общественная безопасность и т. п. Их мотивами являются анархическое, эгоистическое и индивидуалистическое отношение к другим людям и коллективу.

Содержание исправления заключенных первой группы — это превращение паразита в труженика; второй — анархиста, индивидуалиста — в дисциплинированного, в коллективиста. «Вполне понятно, — пишет Н.И. Титов, — что для лиц, совершивших корыстные преступления, решающим критерием исправления будет добросовестное отношение к труду и общественной собственности, а для лиц, осужденных за хулиганские действия, более важным по сравнению с другими показателями исправления будет дисциплинированность и строгое соблюдение правил внутреннего распорядка»¹¹. Причиной преступного поведения этих лиц являлись невыдержанность, недостатки самообладания, самоконтроля, предусмотрительности, ложные представления о товариществе, о мужской чести, неправильное представление о своих правах и правах и задачах органов, охраняющих общественный порядок, неуважение к женщине, распушенность, недисциплинированность и т. п.

Аморальность в сознании отдельных людей столь же различна и индивидуальна, как и сами люди, поэтому бороться с ними необходимо различными методами и средствами. Исправление вора — это не одно и то же, что исправление хулигана. У этих людей надо ломать разные взгляды и привычки и одновременно создавать разные навыки поведения и применять разные средства исправления¹². Поэтому с целью дальнейшей индивидуализации отбывания наказания необходимо классифицировать заключенных не только по степени тяжести преступлений, возрасту, полу и количеству судимостей, но и с учетом таких субъективных качеств, как форма вины и мотив преступления¹³.

В теории уголовного и уголовно-исполнительного права доказано, что для достижения целей наказания классификация лишенных свободы с учетом характера преступлений и мотива, конечно же, необходима. Однако в современных тюремных учреждениях практически построить воспитательную работу с учетом перечисленных нами классификационных признаков невозможно. Поэтому можно было бы и не останавливаться так подробно на их анализе. Но, мы убеждены, что ожидаемая перестройка исправительных колоний в тюрьмы потребует использовать и описанные нами классификационные категории лишенных свободы. Полагаем, что разработчики Программы реформирования уголовно-исполнительной системы воспользуются теоретическими разработками вышеупомянутых ученых в области уголовно-исполнительного права, видных ученых в сфере педагогики и психологии.

¹ См.: Карпец И.И. Индивидуализация наказания в советском уголовном праве. М., 1961. С. 144–149; Лашко В. Больше индивидуализировать исполнение наказания // Советская юстиция. 1963. № 3. С. 28.

² Туманов Г.А. Некоторые вопросы классификации преступников и лиц, осужденных к лишению свободы: труды высшей школы МООП РСФСР. М., 1964. Вып. 9. С. 124–125.

³ См.: Лашко В. Указ. соч. С. 28.

⁴ См.: Ременсон А.Л. Теоретические вопросы исполнения лишения свободы и перевоспитания заключенных: дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 1965. С. 343; Утевский Б. Из трудов пенитенциарной секции // Проблемы преступности: сборник / под ред. М. Гернет, Ф. Траскович. М., 1926. С. 283.

⁵ См.: Познышев С.В. Основы пенитенциарной науки. М., 1923. С. 107.

⁶ См.: Сахаров А.Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР. М., 1961. С. 85; Шляпников А.С. О классификации обстоятельств, способствующих совершению преступлений // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 91.

⁷ См.: Волков А.М. Хулиганству — бой! // Комсомольская правда. 1966. 3 авг.

⁸ Всего нами было изучено 573 приговора на осужденных дважды, отбывавших наказание в виде лишения свободы в тюремных учреждениях Краснодарского и Ставропольского краев, Ростовской области и Республике Адыгея.

⁹ См.: Ефимов М.А. Проблемы лишения свободы как вида наказания в законодательстве, судебной и исправительно-трудовой практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1965. С. 344.

¹⁰ См.: Познышев С.В. Указ. соч. С. 230–231.

¹¹ Титов Н.И. О критериях исправления и перевоспитания осужденных // Правоведение. 1965. № 4. С. 104.

¹² См.: Кудряцев В.Н. Борьба с пережитками капитализма // Советская юстиция. 1958. № 2. С. 19; Ременсон А.Л. Указ. соч. С. 310; Ефимов М.А. Доказательства исправления и перевоспитания заключенного и их оценка. М., 1964. С. 13–17.

¹³ На то, что форма вины и мотив преступления играют первостепенное значение в характеристике психологической сферы преступника, указывали некоторые ученые (см., например: Утевский Б. Указ. соч. С. 45; Викторов Б.А. Цель и мотив в тяжких преступлениях. М., 1963. С. 3; Лашко В. Указ. соч. С. 28).

В.В. Гаврилов

СООТВЕТСТВИЕ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБЩЕПРИЗНАННЫМ ПРИНЦИПАМ И НОРМАМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В ч.2 ст.1 УК РФ установлено, что уголовное законодательство основывается на Конституции РФ и общепризнанных принципах и нормах международного права. Анализ проблемы оснований уголовного законодательства, наряду с уяснением других вопросов, предполага-

© В.В. Гаврилов, 2009

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права).

ет рассмотрение вопроса о соответствии уголовно-правовых норм Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права. Учитывая, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются самостоятельным основанием уголовного закона, они требуют особого подхода как с учетом специфики их действия в правовой системе, так и с учетом специфики их воздействия на содержание внутригосударственного законодательства. Между тем имеется и нечто общее при анализе соответствия уголовно-правовых норм РФ конституционным и международно-правовым положениям. К таким общим моментам, как представляется, можно отнести положение о том, что вопрос о соответствии уголовно-правовых норм вышеуказанным положениям не может быть сведен лишь к выяснению вопроса о том, насколько полно и точно уголовно-правовые акты восприняли конституционные и международно-правовые положения в их текстуальном виде.

Более значимым и представляющим больший интерес является вопрос не о том, соответствует ли уголовное законодательство России букве Конституции и международному праву, а о том, отвечает ли содержание внутригосударственного законодательства духу этих положений, насколько полно этим законодательством восприняты идеи как Основного Закона государства, так и международно-правовых документов. Именно анализ вопроса о соответствии национального законодательства общепризнанным принципам и нормам международного права дает возможность судить о действующем уголовном законодательстве России с точки зрения не только его теоретического содержания, но и с позиции его социальной направленности, а вместе с тем и об уголовно-правовой политике государства.

Положение об общепризнанных принципах и нормах международного права как оснований уголовного законодательства РФ предполагает необходимость в уяснении вопроса о механизме их влияния на внутригосударственное законодательство. Международное право представляет собой довольно обширную область, охватывающую многочисленные аспекты жизни международного сообщества. Международно-правовые положения касаются и всеобщих прав человека и поведения государств при решении политических вопросов, экономических, вопросов войны и мира. Особое направление в международном праве отводится регулированию и установлению рекомендаций по борьбе с транснациональной преступностью, которая в условиях глобализации представляет все возрастающую угрозу не только для отдельных государств, но и для всего мирового сообщества. Поэтому уже в XIX в. сформировалась подотрасль международного права — международное уголовное право, хотя зачатки этого направления своими корнями уходят во времена начального периода формирования международных отношений. В настоящее время присутствие самостоятельного направления в международном праве — международного уголовного права — факт общепризнанный.

Попытки дать понятие «международное уголовное право» предпринимались различными учеными. Так, В.Э. Грабарь определяет международное уголовное право как совокупность норм уголовного права, направленных на борьбу с преступлениями, посягающими на блага всех государств или их определенной части¹.

И.П. Блищенко и И.В. Фисенко считают, что «международное уголовное право может быть определено как совокупность принципов и норм права, регулирующих отношения сотрудничества государств по предупреждению и наказанию за совершение международных преступлений и преступлений международного характера»².

Имеются и другие определения данного понятия³.

Во всех этих определениях международного уголовного права можно выявить определенную тенденцию, сводящую понятие «международное уголовное право» к системе принципов и норм, «...регулирующих сотрудничество государств в борьбе с преступлениями, предусмотренными международными договорами»⁴. В отличие от национального уголовного права, представляющего собой совокупность законодательных норм, устанавливающих преступность и наказуемость определенных деяний, международное уголовное право, по мнению многих авторов, содержит лишь принципы и нормы, регулирующие сотрудничество государств в борьбе с преступностью. Такое определение мало что оставляет от дефиниции «уголовное», т. к. по сути дела никакого отношения к преступлениям и наказаниям не имеет.

Поэтому название «международное уголовное» носит чисто условный характер. И дело здесь, видимо, не только в том, что не существует международного уголовного законодатель-

ства, которое могло бы быть по аналогии с внутригосударственным российским законодательством «единственным» источником международного уголовного права.

По нашему мнению, все дело в специфике международного права, подотраслью которого является международное уголовное право.

Источником международного права, так же как и источником всех отраслей внутригосударственного законодательства, служат положения естественного права, возведенные в ранг международных в силу их универсального значения для всех или большинства стран и народов. Эти естественно-правовые положения лежат в основе важнейших международно-правовых документов, определяющих общие принципы сосуществования различных государств и устанавливающие на основании взаимных соглашений общие подходы в решении вопросов, затрагивающих интересы всех народов мира. К таким вопросам относятся и вопросы борьбы с преступностью, особенно с теми ее видами, которые носят транснациональный характер. Поэтому различные международно-правовые документы, в которых устанавливается общеобязательный или рекомендательный характер по борьбе с определенными общественно опасными деяниями, можно считать своеобразным уголовным законодательством международного характера, в котором, в отличие от традиционного уголовного законодательства, дается не исчерпывающий перечень общественно опасных деяний, признаваемых в качестве преступлений с указанием на вид и размер наказания, а определяется групповая принадлежность деяний к преступлениям международно-правового характера.

Таким образом, отдельными документами устанавливается группа преступлений против прав человека, мира и безопасности, воинских преступлений и т. д. Эти многочисленные международно-правовые документы и являются тем источником⁵, который дает возможность говорить о международном уголовном праве или как о самостоятельной отрасли, или как о подотрасли публичного международного права. Рассматривая международное уголовное право в такой плоскости, можно дать следующее его определение: международное уголовное право — это совокупность положений, установленных различными международно-правовыми документами, определяющих, какие общественно опасные деяния посягают на интересы всего мирового сообщества, и предусматривающих рекомендации всем государствам мира вести борьбу с противоправными деяниями, в т. ч. и уголовно-правовыми средствами.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Международное сотрудничество в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития» (1990 г.) всем государствам рекомендуется «активизировать борьбу против международной преступности путем соблюдения и укрепления правопорядка и законности в международных отношениях и с этой целью дополнять и далее развивать международное уголовное право, выполнять в полном объеме обязательства, вытекающие из международных договоров в этой области и пересматривать свое национальное законодательство с тем, чтобы обеспечивать его соответствие требованиям международного уголовного права»⁶.

Реализация норм международного уголовного права происходит путем трансформации в национальное уголовное законодательство. «Уголовные кодексы государств, — пишет В.П. Панов, — постоянно “пополняются” за счет таких конвенционных преступлений, как “отмывание” преступных денег, терроризм, нарушение законов и обычаев войны, преступления на воздушном транспорте и т. п. В этой связи Заключительный акт СБСЕ 1975 г. определяет требования устанавливать государственные законы и административные правила в соответствии и с их юридическими обязательствами по международному праву. Однако при всех обстоятельствах национальный уголовный закон не может противоречить межгосударственному соглашению. Эта сторона взаимосвязи проявляется в том, что наказания за совершение преступлений международного характера в настоящее время назначаются национальными судами»⁷.

Таким образом, рассматривая общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве оснований уголовного законодательства РФ, мы должны констатировать двоякий характер этого положения. Во-первых, общепризнанные принципы и нормы международного права, устанавливающие общие начала международных отношений и не содержащие положений уголовно-правового характера, определяют основные параметры внутригосударственного уголовного законодательства. К основным параметрам национального уголовного законодательства мы относим, прежде всего, пределы и условия уголовной ответственности и объ-

ем уголовной репрессии в отношении виновных лиц. По сути дела, речь идет о качественном содержании уголовного законодательства и его соответствии международно-правовым положениям общего характера (например, Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН 10 декабря 1948 г., и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы 4 ноября 1950 г.). Во-вторых, роль общепризнанных принципов и норм международного права проявляется в соответствии национального уголовного законодательства международным положениям о признании определенных действий преступлениями международного характера. Как уже отмечалось, эти нормы составляют суть международного уголовного права и путем трансформации или имплементации оказывают влияние на содержание внутригосударственного уголовного законодательства.

Если проанализировать действующее уголовное законодательство РФ с точки зрения его соответствия положениям международного уголовного права, то можно сделать однозначный вывод: ни прямого, ни косвенного несоответствия уголовного законодательства РФ нормам международного права не имеется. При более тщательном анализе можно обнаружить отсутствие в уголовном законодательстве РФ уголовно-правовых норм, которые бы предусматривали уголовную ответственность за деяние, предусмотренное нормами международного уголовного права в качестве преступления международного характера, но и здесь речь может идти не о противоречиях международного и внутригосударственного уголовного законодательства, а о наличии объективных причин, в силу которых такие нормы не были восприняты в УК РФ, или же в некоторых случаях о пробелах в действующем уголовном законодательстве России.

Общепризнанные принципы и нормы международного права как основания уголовного законодательства РФ, наряду с Конституцией, имеют первостепенное значение для определения общей стратегии развития и содержания уголовного законодательства России, определения рамок его воздействия на общественные отношения и параметры вмешательства государства в частную жизнь его граждан. Каким бы заманчивым ни казался вопрос об усилении уголовно-правовой репрессии за общественно опасные деяния, этот уровень не может быть установлен без учета как мирового опыта борьбы с отдельными видами преступлений, так и требований международно-правовых положений, выработанных и одобренных мировым сообществом. Прежде всего, это касается установления принципов уголовной ответственности, применения отдельных видов наказания, в частности, смертной казни, применения уголовной ответственности и наказания к отдельным категориям граждан (несовершеннолетним, беременным женщинам, к лицам, страдающим психическими заболеваниями).

Поэтому вполне обоснованно утверждение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются основанием не только в отношении некоторых норм уголовного законодательства, как это утверждается в литературе⁹, но и основанием всего уголовного законодательства.

В то же время нельзя отрицать и тот бесспорный факт, что некоторые уголовно-правовые нормы УК РФ имеют содержательное, а в некоторых случаях и текстуальное соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права. Такое соответствие уголовно-правовых норм международно-правовым положениям мы видим в нормах, относящихся к правам человека, и в особенности в нормах, предусматривающих ответственность за международные преступления, т. е. за деяния, представляющие наибольшую опасность для человеческой цивилизации, имеющие основополагающее значение для обеспечения мира, защиты личности и жизненно важных интересов международного сообщества в целом⁹.

Понятие и примерный перечень международных преступлений впервые были разработаны в Уставе Международного военного трибунала 1945 г. и в Уставе по Дальнему Востоку. В соответствии с этими документами все международные преступления подразделялись на следующие: преступления против мира; военные преступления; преступления против человечества.

Учитывая большую значимость борьбы с этими преступлениями, в 1954 г. Генеральная Ассамблея ООН поручила Комиссии по международному праву разработать проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, который в 1994 г. Комиссия одобрила в первом чтении и представила его Генеральному Секретарю ООН¹⁰.

Выполняя свои международные обязательства, наша страна в уголовном законодательстве 1997 г. в гл. 34 предусмотрела ответственность за преступления против мира и безопасности человечества, куда были включены следующие составы: планирование, подготовка, развязывание или ведение войны (ст. 353); публичные призывы к развязыванию войны (ст. 354); разработка, производство, накопление, приобретение или сбыт оружия массового поражения (ст. 355); применение запрещенных средств и методов ведения войны (ст. 356); геноцид (ст. 357); экоцид (ст. 358); наемничество (ст. 359); нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360).

Примеров трансформации международно-правовых положений в уголовное законодательство РФ имеется довольно много как по вопросам, затрагивающим напрямую интересы международного сообщества, так и по вопросам соблюдения принципов и норм международного права при конструировании уголовно-правовых норм, охраняющих национальные интересы государств.

К преступлениям, затрагивающим интересы мирового сообщества и нашедшим отражение в уголовном законодательстве РФ, В.П. Панов относит, прежде всего, преступления, посягающие на стабильность международных отношений (международный терроризм, захват заложников, захват, угон самолетов и других авиатранспортных средств, хищения ядерных материалов, вербовка, использование, финансирование и обучение наемников, а также участие наемников в военных действиях, нелегальные радио и телевидение, пропаганда войны). К этой же группе преступлений относятся и деяния, наносящие ущерб экономическому, социальному и культурному развитию государств (фальшивомонетничество, легализация преступных доходов, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, контрабанда, нелегальная иммиграция и посягательство на культурные ценности).

К преступлениям международного характера, нашедшим отражение в российском уголовном законодательстве, относятся также преступления, совершаемые в открытом море (пиратство, разрыв или повреждение подводного кабеля или трубопроводов, неоказание капитаном судна помощи терпящим бедствие, загрязнение морской среды вредными веществами, нарушение правового режима континентального шельфа и специальной экономической зоны, нарушение установленных правил морских промыслов).

Особую группу преступлений международного характера, трансформированных в российское уголовное законодательство, представляют посягательства на личные права человека (рабство, работорговля, торговля женщинами, детьми, эксплуатация проституции третьими лицами, распространение порнографии, пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания и др.).

Все эти и некоторые другие деяния являются прямым отражением международно-правовых положений, закрепленных в различных международных документах.

Но даже в тех уголовно-правовых нормах, в которых не просматривается прямая трансформация международно-правовых положений, при ближайшем рассмотрении можно найти отражение тех общечеловеческих интересов, которые были предметом пристального внимания международной общественности. Вместе с тем решение этих вопросов в отдельных случаях нельзя признать удовлетворительным.

Мы поддерживаем мнение В.П. Панова, который считает, что «некоторые диспозиции статей сформированы без учета требований международного уголовного права. К примеру, экоцидом в ст. 358 считается “массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, вызвавших экологическую катастрофу”. Здесь упущен целый ряд объективных и субъективных признаков экоцида, которые существенно затруднят квалификацию этого преступления. Не упоминаются такие преступления, как апартеид, биоцид, систематические и массовые нарушения прав человека и др.»¹¹.

Видимо, В.П. Панов прав и в том, что по непонятным причинам из УК выпали такие совершаемые в районе военных действий преступления, как мародерство, дурное обращение с военнопленными, незаконное ношение знаков Красного Креста и многие другие¹². Даже если учесть, что в соответствии с ч. 3 ст. 331 уголовная ответственность в военное время либо в боевой обстановке определяется законодательством РФ военного времени и, возможно, имен-

но этим законодательством будет предусмотрена ответственность за вышеперечисленные деяния, тем не менее, приходится признать, что существующее положение является пробелом в УК РФ и характеризует действующее уголовное законодательство России в глазах мирового сообщества не с лучшей стороны.

На качество имплементации норм международного уголовного права в национальное уголовное законодательство России обратили внимание также А. Мавлонов и А. Мезяев, поставившие ряд вопросов, касающихся качества имплементации норм международного уголовного законодательства, предусматривающего ответственность за такие международные преступления, как агрессия, геноцид и военные преступления или нарушения законов или обычаев войны¹³.

У данных авторов возникло обоснованное возражение относительно того, что определение агрессии в ст. 353 и 354 УК РФ дано в редакции Устава Нюрнбергского трибунала, где это деяние определено «как планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений», а также всякое участие в общем плане или договоре, направленных к осуществлению любого из упомянутых действий. В то же время существует определение агрессии в редакции XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН, принявшей в 1974 г. резолюцию «Определение агрессии», в которой это деяние определяется как применение «вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН». Подобная формулировка содержится и в проекте Кодекса преступлений против мира и человечества, одобренного Генеральной Ассамблеей ООН в 1994 г. По мнению А. Мавлонова и А. Мезяева, уголовное законодательство России должно было воспринять формулировку агрессии в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН и проектом Кодекса преступлений против мира и человечества, а не в редакции Устава Нюрнбергского трибунала! При этом серьезного обоснования этим соображениям не имеется. Между тем, по нашему мнению, указанные авторы затронули весьма важную проблему, имеющую отношение не только к единичному факту с определением агрессии, но и общетеоретическое значение, касающееся вопроса коллизии международно-правовых положений. Определение агрессии в редакции одного международного документа вразрез с другим можно рассматривать как частный случай, хотя такие проблемы встречаются постоянно и обусловлены тем, что международно-правовые акты принимались и принимаются различными международными организациями, действуют параллельно, хотя в некоторых случаях и вступают в противоречие друг с другом. Упрекать внутригосударственного законодателя в неправильном выборе одного из них представляется некорректным, до тех пор пока не будут приняты соответствующие рекомендации Генеральной Ассамблеи ООН по этому поводу. По нашему мнению, при коллизии международно-правовых актов предпочтение должен иметь акт Генеральной Ассамблеи ООН, а в случаях коллизии актов этого международного органа приоритет должен отдаваться акту, имеющему более поздний срок принятия.

Заслуживающими внимание представляются рассуждения А. Мавлонова и А. Мезяева относительно такого преступления, как геноцид, а точнее, его объективных и субъективных признаков, и особенно вопрос о применении смертной казни за это преступление. Что касается предложений авторов о дополнении данного состава преступления политическим признаком, то это предположение возражения вызвать не может, т. к. действительно акты геноцида все чаще совершаются не только по национальным, этническим и религиозным причинам, но и причинам политическим.

Что касается возражений авторов против такого вида наказания, как смертная казнь, предусмотренная за геноцид, то они сводятся к следующему: «Как показывает практика в особенности последних лет, угроза смертной казни не останавливает преступников, совершающих акты геноцида. Значит, побудительные причины геноцида как самого страшного преступления еще не достаточно предупреждаются — расовая, национальная, религиозная, политическая ненависть оказываются сильнее страха даже собственной смерти. И само наличие смертной казни не способствует решению долговременной задачи — воспитанию толерант-

ности и терпимости. Рисуем выдвинуть утверждение, что имплементация данного принципа Нюрнберга ошибочна»¹⁴.

Что можно сказать по поводу мнения авторов относительно такого вида наказания, как смертная казнь? Идея отмены смертной казни как вида наказания или хотя бы отказа от ее исполнения обсуждается давно. И дело, видимо, не только в том, что на дворе не эпоха средневековья, и, видимо, даже не в том, что Всеобщая Декларация прав человека провозглашает право на жизнь. Данная идея, вероятно, берет свое начало в понимании того, что от этого вида наказания больше вреда, чем пользы. Мировой опыт борьбы с преступностью показывает, что общепреventивное значение смертной казни равно нулю. Однако данный вид наказания обладает несомненным преимуществом перед другими в плане индивидуальной превенции. Бывают случаи, что только физическое уничтожение субъекта снимает остроту проблемы, хотя бы в отношении этого субъекта. К таким случаям относится совершение геноцида. Поэтому категорическое несогласие с применением смертной казни за геноцид вызывает большое сомнение.

Заслуживает поддержки предложение указанных авторов об устранении существенных расхождений в квалификации военных преступлений различными международно-правовыми актами. Однако наличие таких расхождений еще не является основанием для весьма категоричного вывода о том, что по многим положениям нормы российского уголовного права не соответствуют нормам международного права¹⁵. Тот факт, что признаки отдельных составов преступлений текстуально не совпадают с многочисленными международными актами и особенно с проектом Кодекса против мира и безопасности человечества (ПМБЧ), не служат достаточным основанием для такого вывода. В большинстве международных документов намечены лишь контуры международных преступлений без их подробной юридической детализации, что дает возможность национальному законодателю, не отступая от идеи международно-правового акта и общепризнанных принципов международного права, формулировать составы международных преступлений с учетом внутригосударственных факторов. В вопросе соответствия норм уголовного законодательства общепризнанным принципам и нормам международного права приоритет должен быть отдан не букве, а духу закона. Что касается оценки влияния общепризнанных принципов и норм международного права на развитие и содержание уголовного законодательства РФ, то можно признать его позитивный характер. Отстаивая общечеловеческие ценности под угрозой применения наказания за посягательство на них, уголовное законодательство России оказывает тем самым обратное влияние на укрепление этих норм и принципов, а следовательно, и на процесс прогрессивного развития человеческого общества.

Восприняв общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве оснований уголовного законодательства, Россия сделала громадный шаг вперед в сторону мирового сообщества, а учитывая историческое, национальное и геополитическое значение Российской Федерации, и мировое сообщество приобрело более четкие и ясные очертания. Влияние общепризнанных принципов и норм распространяется не только на уголовное законодательство РФ. Этот процесс проходит в отношении всех отраслей российского права. Однако именно восприятие международно-правовых положений уголовным законодательством свидетельствует о готовности России к мировому сотрудничеству даже в такой деликатной сфере, как борьба с преступностью, которая всегда считалась внутригосударственным делом.

Вместе с тем следует отметить, что слепое следование т. н. общедемократическим принципам без учета исторических, национальных, культурных особенностей того или иного народа может привести к противоположному результату, хотя, на первый взгляд, кажется, что качество уголовного закона находится в полном соответствии с международно-правовыми положениями. Так, исключение из уголовного законодательства России ответственности за занятие мужеложством и другими развратными действиями сексуального характера противоречат национальным и историческим традициям российского народа и ни к какому прогрессу, кроме как упадку нравственности, привести не может. В этом отношении мы полностью согласны с В.П. Пановым, который считает, что «идеи сексуальной революции и практика послабления в борьбе с порнографией стали проникать в современную российскую действительность и ее законодательство. В отличие от названного выше закона СССР (Закон

«Об ответственности за изготовление, хранение, рекламирование порнографических изданий и иных предметов и за торговлю ими») новый УК РФ ввел значительные послабления и ограничил круг субъектов рассматриваемых преступлений. В ст. 211 преступлением признается лишь распространение, рекламирование или торговля порнографическими изданиями, кино- и видеоматериалами, изображениями или иными предметами порнографического характера среди несовершеннолетних. Значительно смягчены и санкции — штраф или лишение свободы до двух лет»¹⁶.

Таким образом, с учетом международной общественной опасности рассмотренных преступлений и их распространенностью назрела необходимость в пересмотре, ревизии Конвенции 1923 г. или в принятии новой универсальной конвенции о борьбе с порнографическими преступлениями и совершенствовании национального уголовного законодательства об ответственности за их совершение.

¹ См.: *Грабарь В.Э.* Материалы к истории международного права в России (1647–1917). М., 1958. С. 456.

² *Блищенко И.П., Фисенко И.В.* Международный уголовный суд. М., 1994. С. 7.

³ См., например: *Мелешко Е.П.* К истории вопроса об ответственности за нарушения законов и обычаев войны // Советский ежегодник международного права. М., 1961. С. 223; *Галенская Л.Н.* О понятии международного уголовного права // Советский ежегодник международного права. М., 1970 и др.

⁴ *Панов В.П.* Международное уголовное право. М., 1997. С. 15.

⁵ «Основным источником международного уголовного права являются международные договоры. Их более трехсот, большинство из которых составляют двухсторонние, региональные или универсальные соглашения о преступности и наказуемости за международные преступления и уголовные преступления международного характера, об оказании друг другу правовой помощи по уголовным делам, выдачи преступников и т. д.» (*Панов В.П.* Указ. соч. С. 24.)

⁶ Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992. С. 49.

⁷ *Панов В.П.* Указ. соч. С. 16–17.

⁸ См.: *Наумов А.В.* Российское уголовное право. 4-е изд. М., 2008. Т. 1. С. 54.

⁹ См.: *Полторак А.И., Савинский Л.И.* Вооруженные конфликты и международное право. Основные проблемы. М., 1976; *Арцибасов И.Н., Егоров С.А.* Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989; Нюрнбергский процесс: право против войны и фашизма. М., 1995 и др.

¹⁰ См.: *Панов В.П.* Указ. соч. С. 48–57.

¹¹ Там же. С. 67.

¹² См.: Там же.

¹³ См.: *Мавлонов А., Мезяев А.* Проблемы имплементации норм международного уголовного права в российском уголовном законодательстве // Государство и право. 1998. № 4. С. 104.

¹⁴ Там же. С. 105.

¹⁵ См.: Там же. С. 106.

¹⁶ Там же. С. 126.

Л.В. Зубова

ВОПРОСЫ СООТНЕСЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ С ДВУМЯ ФОРМАМИ ВИНЫ С ДРУГИМИ ИНСТИТУТАМИ УГОЛОВНОГО ПРАВА

Известно, что существуют преступления, в которых деяние причиняет не одно, а два общественно опасных последствия. В Особенной части УК РФ имеется ряд составов преступлений, в которых объективная сторона характеризуется наступлением двух последствий — непосредственного и отдаленного результатов¹. В течение длительного времени возникают вопросы: в какой форме представлен институт сложной вины; как квалифицируются преступления, повлекшие непосредственное и отдаленное последствия. По мнению В.А. Нерсесянца, «преступления, о которых идет речь, являются умышленными не в целом, а лишь частично. Это предложение следует, очевидно, понимать в том смысле, что совершение преступления с двумя формами вины влечет последствия, установленные законом для умышленных преступлений»².

© Л.В. Зубова, 2009

Начальник отдела по профориентационной работе (Саратовская государственная академия права), соискатель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права).

Признание преступления в целом умышленным, хотя и решает в какой-то мере проблему соотношения преступлений с двумя формами вины с иными институтами уголовного права, однако ставит, в свою очередь, новые проблемы и входит в противоречие с принципом субъективного вменения.

Противоречия между институтом сложной формы вины и другими институтами уголовного права особенно ярко проявляются при решении вопроса о возрасте, с которого должна наступать уголовная ответственность за преступления с двумя формами вины: с 16 лет, как за причинение вреда по неосторожности, или с 14 лет, как за умышленное совершение преступления.²³ Вопрос встает и при квалификации преступления, предусмотренного, например, ст. 111 УК РФ: у судов возникают сложности в выборе соответствующего опасности деяния квалифицирующего признака деяния, о чем свидетельствует судебная практика по уголовным делам. В правоприменительной практике нередко допускаются ошибки при квалификации преступлений по ч. 4 ст. 111 УК РФ, т. е. умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, повлекшего смерть потерпевшего, особенно когда проходит определенный промежуток времени с момента умышленного причинения ранения или других повреждений до наступления смерти потерпевшего, что не исключает умысла виновного лишить жизни другого человека. В таких ситуациях преступление может иметь явные признаки убийства, однако оно квалифицируется по ч. 4 ст. 111 УК РФ, что представляется неверным. Как показывает практика, наибольшие трудности при квалификации деяния по ч. 4 ст. 111 УК РФ возникают при оценке субъективных свойств деяния, а именно, установлении вины в содеянном⁴.

Большое теоретическое и практическое значение имеет решение вопроса о возможности соучастия в преступлениях, совершенных со сложной формой вины. В соответствии со ст. 32 УК РФ соучастием в преступлении признается умышленное совместное участие двух и более лиц в совершении умышленного преступления.

Термин «умышленное» исключает распространение его на все случаи неосторожного поведения. Поэтому, учитывая сочетание форм вины в преступлениях со сложной формой вины, такие преступления могут совершаться в соучастии только в той части, в которой совершаются умышленно. Неосторожный (производный) результат не может быть признан результатом соучастия⁵. Вместе с тем следственная и судебная практика признают возможность совершения преступлений со сложной формой вины в соучастии.

Существует точка зрения, которая поддерживается рядом ученых-юристов, что поскольку неосторожно причиняемые последствия не охватываются умыслом даже исполнителя, то другие соучастники не могут нести за них ответственность. Поэтому неосторожно причиняемые последствия могут вменяться только исполнителю преступления. Что касается соучастников, то в подобных случаях они могут нести ответственность лишь за те последствия, которые охватывались их умыслом.

Например, исполнитель несет ответственность за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, опасного для жизни человека (последствие, охватываемое его умыслом), повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего (последствие, не охватываемое его умыслом). Соучастники в этом случае могут нести ответственность лишь за последствия, охватываемые их умыслом (тяжкий вред здоровью, опасный для жизни человека). Представляется, что в данном случае имеет место эксцесс исполнителя. Следовательно, при соучастии в преступлениях с двумя формами вины должны применяться правила об эксцессе исполнителя⁶.

С подобной позицией трудно согласиться. В соответствии со ст. 36 УК РФ эксцессом исполнителя признается совершение исполнителем преступления, не охватываемого умыслом других соучастников, но в преступлении со сложной формой вины вредное последствие не охватывается умыслом не только соучастников, но и самого исполнителя. Поэтому эксцесс исполнителя в данном случае рассматривать не приходится. По этому же основанию вряд ли верно утверждение, что «буквальное толкование положений ст. 27, 32 УК РФ показывает, что закон допускает возможность совершения преступления с двумя формами вины в соучастии... Действия соучастников должны квалифицироваться по ч. 4 ст. 111 УК РФ как умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего (в отношении пособника — дополнительно по ч. 5 ст. 33 УК РФ)»⁷.

Правильный выход из существующего положения может быть найден путем внесения соответствующих изменений в действующее уголовное законодательство, которое пока не отражает всей

специфики совместной неосторожной преступной деятельности нескольких лиц, несмотря на широкое распространение последней. Несовершенство законодательства ведет к тому, что по ряду общественно опасных проявлений уголовная ответственность либо исключается, либо наступает как при совершении преступления индивидуально действующим субъектом. Таким образом, при дальнейшем сохранении существования института двойной вины в УК РФ необходима детальная разработка института неосторожного сопричинения вреда для решения вопроса об ответственности нескольких лиц, участвующих в таких преступлениях⁸. Поэтому, с нашей точки зрения, необходимо четко разработать институт неосторожного сопричинения и включить его в УК РФ, в котором, наряду с ответственностью за умышленную совместную преступную деятельность в совершении умышленного преступления, следовало бы предусмотреть ответственность за неосторожное преступное поведение нескольких лиц, что реально помогло бы на практике правильно квалифицировать преступления, совершенные с двойной формой вины несколькими лицами. Проведенный нами социологический опрос по данному вопросу подтверждает приведенные выводы.

Анализ действующего законодательства позволяет говорить как о двойной форме вины (преступления, совершаемые с двумя формами вины), так и о смешанной форме вины, когда умышленно нарушаются нормы иных отраслей права. Сторонники этой точки зрения считают, что различное соотношение интеллектуальных моментов и особенности влияния их на волевые аспекты психики предопределяют не только содержание, но и форму вины. Формы вины не исчерпываются умыслом и неосторожностью. Такой подход считается обоснованным, т. к. базируется на положении, что многоаспектности объективных составляющих в том или ином преступлении должно соответствовать и многоаспектное отражение их в психике виновного. Поэтому в УК РФ необходимо, как это уже сделано в отношении преступлений с двумя формами вины, отразить и правила квалификации действий лица при наличии у него смешанной вины⁹.

Вышеизложенная точка зрения представляется не совсем верной по двум основаниям: во-первых, в отношении преступлений со сложной формой вины отсутствуют четко определенные правила квалификации. Поэтому и положение о том, что данные преступления в целом признаются совершенными умышленно, на сегодняшний день спорно. Во-вторых, преступлением считается деяние, предусмотренное только уголовно-правовыми нормами и нарушающее данные нормы. Поэтому не следует в рамках смешанной формы вины говорить о нарушении норм иных отраслей права.

В преступлениях со сложной формой вины могут сочетаться только умысел и неосторожность. Сочетание прямого умысла с косвенным или легкомыслия с небрежностью не образует двух форм вины. Хотя сторонники иной позиции придерживаются точки зрения, что «отдельные преступления могут быть совершены при наличии любой формы вины... Наиболее типичными случаями смешанной вины являются такие, когда виновное отношение лица к совершаемому преступному деянию характеризуется умыслом, а виновное отношение к наступившим тяжким последствиям — преступной небрежностью... Так, при наличии умысла в отношении совершаемого преступного деяния виновное отношение к наступившим тяжким последствиям может быть выражено в форме преступной самонадеянности... При наличии прямого умысла в отношении совершаемого преступного деяния виновное отношение к наступившим тяжким последствиям может выражаться в форме косвенного умысла»¹⁰.

Две формы вины могут параллельно существовать только в квалифицированных составах. В преступлениях со сложной формой вины неосторожным может быть отношение только к квалифицирующим последствиям, т. е. основной состав совершается всегда умышленно.

Преступления со сложной формой вины предполагают жесткую причинную связь между выполнением виновным действий, содержащих признаки основного преступления, и наступление дополнительных, производных последствий. Эти последствия могут быть вменены в вину лицу лишь в случае, если они обусловлены совершением основного преступления¹¹.

И последнее. Преступления со сложной формой вины нельзя смешивать с неосторожными преступлениями, имеющими одно последствие и одну неосторожную форму вины. Такого рода ошибки допускаются, как правило, в случаях, когда неосторожное преступление заключается в несоблюдении или нарушении каких-либо правил предосторожности.

¹ См.: Курс советского уголовного права (часть Общая). Т. 1 / отв. ред. Н.А. Беляев, М.Д. Шаргородский. Л., 1968. С. 438.

- ² *Нерсесянц В.А.* Ответственность за неосторожные преступления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 26.
- ³ См.: Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. Н.М. Кропачева, В.Б. Волженкина, В.В. Орехова. СПб., 2006. С. 489.
- ⁴ См.: *Кошаева Т.О.* Судебная практика и вопросы квалификации преступлений против здоровья: комментарий судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. М., 2004. Вып. 9. С. 86.
- ⁵ См.: *Сухарев Е., Куликов А.* Соучастие в преступлениях с двойной формой вины // Советская юстиция. 1991. № 20. С. 2.
- ⁶ См.: *Арутюнов А.* Соучастие создает особые основания уголовной ответственности соучастников // Адвокатская практика. 2002. № 5. С. 58.
- ⁷ *Сорочкин Р.А.* Уголовная ответственность за преступление, совершенное с двумя формами вины: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 23.
- ⁸ См.: *Сухарев Е., Куликов А.* Указ. соч. С. 3.
- ⁹ См.: *Якушин В.А.* Проблемы субъективного вменения в уголовном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 8.
- ¹⁰ Советское уголовное право. Часть Общая / под ред. В.Д. Меньшагина, Н.Д. Дурманова, П.С. Ромашкина. М., 1962. С. 158.
- ¹¹ См.: *Титов И.М.* Неосторожные преступления с использованием источников повышенной опасности / под ред. В.С. Комиссарова. СПб., 2002. С. 50–52.

О.М. Копылова

КОРРЕКЦИЯ ПОНЯТИЯ СИСТЕМЫ ВОСПИТАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ В ПЕНИТЕНЦИАРНОМ УЧРЕЖДЕНИИ

Определить оптимальный вариант процесса исправления осужденных к лишению свободы не просто. Гипотетически методологический ориентир в этом направлении дают системные исследования. Д.А. Керимов еще в начале 70-х гг. прошлого века заметил, что «применение категории системы, системный подход к познанию, в частности, правовых явлений имеет исключительно важное теоретическое значение, поскольку позволяет вскрыть внутреннее единство права, органическую взаимосвязь и гармоническое взаимодействие частей, его составляющих»¹.

В последние годы многие исследователи в области исправления заключенных обращаются к системе². Их исследования проходят в ключе понимания системы как структуры взаимосвязанных компонентов (элементов). Так, например, в диссертационном исследовании М.П. Стуровой сказано, что «под воспитательной системой исправительных учреждений в настоящее время понимаются прямые и опосредованные воспитательные отношения и связи элементов, ее составляющих, которые образуют целостность, включающую как духовную, так и предметно-практическую деятельность объекта (воспитуемых) и субъекта (воспитателей, руководителей)»³.

Однако такой подход служит лишь исходным началом в понятии «система», методологическим ориентиром в ее исследовании, но никак не дефиницией, в соответствии с которой осуществляется систематизация, поскольку в нем отсутствует принцип функционирования. «Поиски “системы” как более высокого и общего для многих явлений принципа функционирования, — пишет П.К. Анохин, — могут дать значительно больше, чем только одни аналитические методы при изучении частных процессов. Благодаря такой оценке роли системного подхода возникли самые различные направления поиска»⁴.

В 70-е гг. существовали десятки различных подходов к определению понятия «система». Только В.Н. Садовский проанализировал более 30 из них⁵. По словам А.И. Умова, почти все определения понятия «система» «страдают элементарными логическими ошибками, представляющими собой нарушения тех правил определения понятий, которые излагаются в учебниках логики»⁶. Однако дело в том, как заметил П.К. Анохин, что представленные определения понятия «система» страдают одним важным дефектом — они не вскрывают того «фактора, который из множества компонентов с беспорядочным взаимодействием организует “упорядоченное множество” — систему»⁷. Этот фактор П.К. Анохин назвал системообразующим. «Отсутствие системообразующего фактора, — пишет он, — не дает возможности установить

© О.М. Копылова, 2009

Соискатель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права).

изоморфность между явлениями различного класса, а следовательно, и не может сделать теорию общей. Именно этот недостаток бросается в глаза при изучении аргументов сторонников общей теории систем⁸. С одной стороны, они подчеркивают как центральное свойство системы «взаимодействие множества компонентов» и близкое к этому «упорядоченное взаимодействие» или «организованное взаимодействие»⁹. «По сути дела именно на этих определениях понятия системы и покоится все обсуждение системного подхода». Но, с другой стороны, «хотя весь успех понимания системной деятельности... зависит от того, определим ли мы, какой именно фактор упорядочивает до того “беспорядочное множество” и делает это последнее функционирующей системой, вопрос о системообразующем факторе просто никогда не был поставлен в отчетливой форме системологами»¹⁰. В результате данного противоречия авторы в своих дефинициях не смогли отразить истинных свойств системы.

Таким образом, поиск и формулировка системообразующего фактора «является общим и даже обязательным для любого исследователя теории систем с любыми требованиями к ее практическому эффекту»¹¹. Без решения этой проблемы невозможно определить «как само понятие системы, так и всю стратегию ее применения в исследовательской работе. Иначе говоря, принесет ли пользу конкретным наукам системный подход или не принесет, будет зависеть от того, насколько успешно мы выделим системообразующий фактор и насколько полно будет описано его операциональное значение для формирования системы. Только при этом условии мы можем применить принципы системообразования для всех тех классов явлений, в которых происходит упорядочение»¹². В противном случае «все разговоры о системе и ее преимуществах перед несистемным подходом будут столь же неплодотворны, как до сих пор была неплодотворной в конкретной исследовательской работе и сама общая теория систем»¹³.

Пытаясь решить поставленную задачу, П.К. Анохин выделил конкретный результат деятельности системы как системообразующий фактор, поскольку именно достаточность или недостаточность результата определяет ее поведение. «Формирование системы, — пишет он, — подчинено получению определенного полезного результата, а недостаточный результат может целиком реорганизовать систему и сформировать новую, с более совершенным взаимодействием компонентов, дающим достаточный результат»¹⁴.

Выделение конкретного результата деятельности системы как системообразующего фактора значительно меняет общепринятые взгляды на систему. Рассматривая результат как решающий операциональный фактор системы, мы понимаем механизм освобождения компонентов системы от избыточных степеней свободы. Так, упорядоченность во взаимодействии множества компонентов системы устанавливается на основе степени их содействия в получении целой системой строго определенного полезного результата. Степени же свободы каждого компонента системы, не помогающие получению полезного результата, устраняются из активной деятельности. Это помогает нам разрешить противоречие, возникшее в связи с недостаточностью понятия «взаимодействие компонентов». То есть если мы говорим о системе с полезным результатом ее деятельности, то здесь термин «взаимодействие» поглощается термином «взаимосодействие», поскольку такая система должна представлять собой подлинную кооперацию компонентов множества, усилия которых направлены на получение полезного результата. «А это значит, что всякий компонент может войти в систему только в том случае, если он вносит свою долю содействия в получение запрограммированного результата. Именно по этому принципу... и происходит вовлечение всякого нового компонента в трудных условиях функционирования для получения полезного результата. Компонент при своем вхождении в систему должен немедленно исключить все те степени своей свободы, которые мешают или не помогают получению результата данной системы. Наоборот, он максимально использует именно те степени свободы, которые в той или иной мере содействуют получению... полезного результата данной системы»¹⁵.

Итак, избрав конструктивный метод исследования системы, П.К. Анохин установил, что конкретным механизмом взаимодействия компонентов является освобождение их от избыточных степеней свободы, не нужных для получения данного конкретного результата, и, наоборот, сохранение всех тех степеней свободы, которые способствуют получению результата. В свою очередь, результат через характерные для него параметры и благодаря обратной афферентации имеет возможность реорганизовать систему, создавая такую форму взаимосодействия между ее компонентами, которая наиболее благоприятна для получения именно запрограммированного результата.

Таким образом, результат выступает неотъемлемым и решающим компонентом системы, инструментом, создающим упорядоченное взаимодействие между всеми другими ее компонентами¹⁶.

Роль результата во всех превращениях системы делает невозможной какую-либо формулировку системы, не основанную на роли результата в ее деятельности, ибо только он может «изменить неорганизованное множество в организованное». Поэтому, П.К. Анохин предложил понимать систему только как «комплекс избирательно вовлеченных компонентов, у которых взаимодействие и взаимоотношения принимают характер взаимодействия компонентов на получение фокусированного полезного результата»¹⁷.

Поскольку эта дефиниция является общей в теории систем, то она проектируется и на предметные системные исследования, в частности, на систему воспитательной работы в пенитенциарном учреждении. Так, если под избирательно вовлеченными компонентами мы будем подразумевать основные и факультативные формы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении, а под фокусированным полезным результатом — максимально эффективный процесс формирования у осужденных к лишению свободы уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирование правопослушного поведения, то дефиниция системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении примет следующий вид: система воспитательной работы в пенитенциарном учреждении — это комплекс таких форм воспитательной работы, у которых взаимодействие и взаимоотношения принимают характер взаимодействия на получение фокусированного полезного результата — максимально эффективного процесса формирования у осужденных к лишению свободы уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирование правопослушного поведения.

Являясь неотъемлемым и решающим компонентом системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении, инструментом, создающим упорядоченное взаимодействие форм воспитания, результат, тем не менее, в большинстве случаев не был воспринят как системообразующий фактор исследователями в данной области знания, а если и воспринят, то несколько в ином виде. Так, С.А. Ветошкин, утверждал, что система воспитательной работы в пенитенциарном учреждении «включает в себя не только упорядоченные отношения между сотрудниками и осужденными, но она еще и предполагает конкретизацию педагогической цели, определение содержания компонентов, составляющих данную систему»¹⁸. По его мнению, «под социально-педагогической системой пенитенциарного учреждения следует понимать организационную структуру взаимосвязанных компонентов (целевой, содержательный, деятельностный, результативный), формирование которых обеспечивает наиболее эффективное исправление осужденных»¹⁹.

Как видно, дефиниция С.А. Ветошкина страдает тем же самым дефектом, что и дефиниции сторонников общей теории систем. Представляя цель и результат как равнозначные компоненты системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении, мы так и не получаем тот критерий, по которому компоненты собраны, упорядочены, организованы. Пока точно не определен системообразующий фактор, формулировка системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении будет иметь дефект, а все разговоры о системе и ее преимуществах перед несистемным подходом не будут плодотворными.

Этот дефект полностью устранен в сформулированной нами на основе теории функциональной системы системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении. Во-первых, в ней результат представляет собой ее органическую часть, оказывающую решающее влияние как на ход формирования системы, так и на все ее последующие реорганизации. Во-вторых, наличие вполне определенного результата как решающего компонента системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении делает недостаточным понятие «взаимодействие» в оценке отношений компонентов системы между собой. Именно результат отбирает все адекватные для данного момента степени свободы компонентов системы и фокусирует их усилие на себе. В-третьих, если деятельность системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении заканчивается полезным в каком-то отношении результатом, то «взаимодействие» компонентов данной системы всегда будет протекать по типу их взаимодействия, направленного на получение результата. В-четвертых, взаимодействие компонентов системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении достигается тем, что каждый из них под влиянием афферентного синтеза или обратной афферентации освобождается от избыточных степеней свободы и объединяется с другими компонентами только на основе тех

степеней свободы, которые вместе содействуют получению надежного конечного результата. В-пятых, включение результата в сформулированную нами систему воспитательной работы в пенитенциарном учреждении исключает необходимость применять иные формулировки.

В основу организации и системного проведения с осужденными воспитательной работы положен принцип дифференциации и индивидуализации исполнения наказания (ст. 8 УИК РФ). Однако практика показывает, что данный принцип нередко подменяется массовыми мероприятиями (лекциями, информациями, беседами, собраниями и т. д.), что, безусловно, не может заменить индивидуального воспитательного воздействия, влияющего на негативное поведение лишенных свободы. Понятно, что каждому из них присущи как положительные, так и отрицательные стороны их поведения, выражающиеся в пренебрежительном отношении к труду, режиму содержания, в отказе участвовать в общественных мероприятиях.

В целях оказания помощи органам, исполняющим наказание, со стороны гражданского общества по активизации воспитательной работы с лишенными свободы, по нашему мнению, необходимо законодательно обеспечить возможность посещения колоний и тюрем. Для этого необходимо внести изменения в ст. 9 УИК РФ, в которой предусмотреть основные и факультативные средства исправления (ресоциализации)²⁰ осужденных к лишению свободы. Статью 9 УИК РФ возможно изложить в следующей редакции:

1. Ресоциализация осужденных — это продолжающийся процесс их социализации в целях изменения их асоциальных взглядов и убеждений, формирования у них уважительного отношения к труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирования правопослушного поведения, восстановление нормальной жизнедеятельности после освобождения от наказания.

2. (А) Основными средствами ресоциализации осужденных являются: установленный порядок исполнения и отбывания наказания (режим); воспитательная работа, общественно полезный труд, получение общего образования, профессиональная подготовка и общественное воздействие.

(Б) Факультативными средствами ресоциализации осужденных являются: религиозное воспитание и обучение: шефство различных конфессий, общественных формирований трудовых коллективов, учебных заведений, ветеранов войн и труда, отдельных граждан над осужденными.

3. Средства ресоциализации осужденных применяются с учетом вида наказания, категорий совершенных преступлений и индивидуальных особенностей личности осужденных, их положительных и отрицательных качеств.

Таким образом, предложенные нами некоторые меры будут способствовать реализации целей, стоящих перед наказанием, и задач, решаемых уголовно-исполнительным законодательством по надлежащему регулированию порядка и условий исполнения и отбывания наказания и оказания осужденным помощи в их социальной адаптации.

¹ Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 274.

² См. например: Байдаков Г.П. Система основных принципов процесса исправления и перевоспитания осужденных: учебное пособие. М., 1991; Беспалько В.П. Основы теории педагогических систем. Воронеж, 1997; Ветошкин С.А. Пенитенциарная педагогика как наука и область практической деятельности: дис. ... д-ра пед. наук. М., 2002; Кузнецов М.И. Адаптация выпускников вузов пенитенциарного профиля к воспитательной деятельности в колонии: учебное пособие. Рязань, 1999. С. 12 и др.

³ Кузнецов М.И. Указ. соч. С. 12.

⁴ Анохин П.К. Очерки по физиологии функциональных систем. М., 1975. С. 17.

⁵ См.: Садовский В.Н. Основание общей теории систем. М., 1974. С. 92–102.

⁶ См.: Уемов А.И. Л. фон Бергаланфи и параметрическая общая теория систем // Системный подход в современной науке. М., 2004. С. 38.

⁷ Анохин П.К. Указ. соч. С. 25.

⁸ Там же.

⁹ См., например: Раппопорт А. Математические аспекты абстрактного анализа систем. М., 1969. С. 83–105; Бергаланфи Л. Общая теория систем — критический обзор // Исследования по общей теории систем. М., 1969. С. 23–24 и др.

¹⁰ Анохин П.К. Указ. соч. С. 24–25.

¹¹ Там же. С. 23.

¹² Там же. С. 24.

¹³ Там же. С. 31.

¹⁴ См.: Там же. С. 32–33.

¹⁵ Там же. С. 33.

¹⁶ См.: Там же. С. 34.

¹⁷ Там же. С. 33–34.

¹⁸ Ветошкин С.А. Указ. соч. С. 27.

¹⁹ Там же. С. 89.

²⁰ Подробнее об этом см.: Копылова О.М. Основные и факультативные средства исправления (ресоциализации) осужденных к лишению свободы // Вузовская наука и проблемы социально-экономического развития российских регионов: всероссийская научно-практическая конференция. Чебоксары, 2008.

А.В. Ильин

НАЛОГОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: ИЛЛЮЗИИ, РЕАЛЬНОСТЬ И ВЕКТОР РАЗВИТИЯ

В российской юридической науке налоговое право принято рассматривать как механизм ограничения права собственности, заключающийся в законном ее отчуждении в пользу публичных образований. Считается, что одностороннее установление государством налогов отвечает очевидным социальным потребностям, в связи с чем каждый член общества обязан участвовать в финансировании коллективных расходов. Сообразно логике такого подхода совокупное налоговое бремя регулярно распределяется законодателем между организациями и физическими лицами, а масштабное взимание налоговых платежей строится на условиях общеобязательности, императивности и обеспечивается силой государственного принуждения. Все эти моменты традиционно констатируются в налогово-правовой литературе.

Вполне естественно, что создаваемые в налоговых целях ограничения права собственности приводят к серьезным противоречиям в обществе. Как верно замечает К.И. Скловский, они «... неизбежно порождают весьма острые коллизии ... поэтому проблема ограничения собственности — это проблема выбора наименее худшего, выбора из двух зол»¹. Действительно, вся история современного отечественного налогового права наполнена поиском компромисса, способного сбалансировать различные, зачастую противоречивые интересы. Необходимость законного, экономически обоснованного ограничения права собственности, с одной стороны, его одновременной защиты от неправомерных посягательств государства, с другой стороны, наглядно иллюстрируется непрерывными налоговыми реформами, проходящей кодификацией налогового законодательства, возрастающим количеством налоговых споров и обуславливает особые требования, предъявляемые обществом к качеству налогового регулирования.

В российском праве неизменно считается, что в налоговых отношениях налогоплательщику всегда противостоит только государство. Обосновывая эту точку зрения, Д.В. Винницкий, в частности, пишет: «Такая конструкция правоотношения является единственно возможной для налогового права и отражает реальное столкновение частных и публичных интересов в этой сфере общественных отношений»². Не менее категоричен А.В. Демин. Рассуждая о предмете налогового права, он подчеркивает, что «отношения по взиманию налогов всегда возникают между частными лицами и государством»³.

Такой подход представляется не вполне обоснованным. Да, юридически все верно, любые налоговые правоотношения конструируются законодателем сообразно модели «госу-

© А.В. Ильин, 2009

Кандидат экономических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса (Сибирская академия государственной службы).

дарство – налогоплательщик». Иное невозможно в сфере публичного права. Однако фактически такая модель для основных налоговых правоотношений, касающихся непосредственного взимания налогов, является иллюзией, поскольку в реальности противостоят друг другу исключительно частные субъекты. Аргументировать это суждение достаточно просто. Как известно, законодательство о налогах и сборах, налогово-правовая доктрина базируются на признании всеобщности налогообложения, а значит, предполагают распределение бремени публичных расходов между всеми налогоплательщиками. Отсюда следует принципиально важный вывод о том, что неуплата налогов одним из налогоплательщиков напрямую и самым серьезным образом затрагивает интересы других налогоплательщиков, ибо приводит к соответствующему увеличению налогового бремени последних. Не случайно Конституционный Суд РФ неоднократно указывает, что неисполнение публичной обязанности по уплате налогов нарушает не только права и интересы государства, но и других членов общества⁴.

Кстати, такой вывод находит свое подтверждение и в научной литературе. С.Г. Пепеляев, например, рассуждая о негативных последствиях налоговых правонарушений, отмечает «нарушение принципа социальной справедливости, поскольку для тех, кто исправно платит налоги, возникает дополнительное налоговое бремя»⁵. Схожие мнения у С.Н. Рагимова, И.Н. Соловьева⁶, В.Г. Панскова, В.А. Кашина⁷. Важно заметить, что для большинства отечественных налогоплательщиков соблюдение законодательства о налогах и сборах не является типичным правилом поведения. Из работ, например, И.Н. Соловьева, А.П. Кириенко⁸ следует, что фактический уровень добровольной уплаты налогов не более 60 % установленного законом. Такая статистика органично связана с утверждениями о сопоставимости в России легальной и теневой экономик⁹.

В этой связи, отталкиваясь от правовых позиций Конституционного Суда РФ и мнений ученых, следует отметить, что, начиная с 1992 г., постоянная потеря налоговой базы регулярно побуждала российского законодателя перераспределять налоговую нагрузку среди различных категорий налогоплательщиков. Однако проблема не в том, что подобное регулирование налоговой сферы, самым явным образом нарушающее требование ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, позволяло публичным субъектам «добирать» денежные суммы, необходимые и достаточные для финансового обеспечения своей деятельности. Главное, как мы полагаем, в другом. Если предлагаемую налоговой доктриной и федеральным законодательным органом модель основных налоговых правоотношений по взиманию налогов всего лишь несколько упростить, то окажется, что в реальности в них противостоят друг другу не частный и публичный субъекты, а исключительно частные лица, ибо только организации и физические лица объективно и в силу положений ст. 19 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) солидарно участвуют в финансировании коллективных расходов. Только между ними распределяется налоговое бремя. И только они «восполняют» налоговые потери государства. Ни на кого иного налоговая обязанность не возлагается. В этом аспекте, учитывая самое тесное переплетение и взаимосвязь в обществе прав и обязанностей различных субъектов, можно уверенно говорить о том, что декларируемая в налоговом законе всеобщность налогообложения выступает своеобразным элементом социальной справедливости, некоей юридической гарантией реализации прав и интересов не только публичных образований, но и частных лиц, прав на справедливое, экономически обоснованное, устойчивое и эффективное налогообложение. И здесь еще не известно, чьи интересы (частные или публичные) в большей степени призвано защищать современное налоговое право.

Несложно заметить, что заявляемый нами подход заставляет не формально, а содержательно, по-новому посмотреть на многочисленные проблемы как правовой регламентации налоговой сферы, так и складывающейся правоприменительной практики. Ведь если сейчас в России принято считать, что уклонение от налогообложения, «брошенные» коммерческие организации, некачественный налоговый контроль, безнадежная к взысканию недоимка — проблемы исключительно государства, то в контексте наших выводов все как раз наоборот. Отбросив существующее юридическое оформление налоговых правоотношений, зачастую граничащее с налоговым популизмом, мы неизбежно придем к мысли о том, что вся налоговая проблематика — сугубо частная и касается только налогоплательщиков. Более того, представляется, что публичной власти в какой-то мере даже безразлично, за счет кого и чего обеспечивать финансовую составляющую своей деятельности. Сегодня потеря собираемости от-

дельных видов налогов легко компенсируется государством другими источниками доходов. Однако если благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура изменится, то российский законодатель неизбежно окажется перед необходимостью усиления уровня налогообложения, в т. ч. и для малообеспеченных слоев населения. Тогда процессы переложения налогового бремени в обществе проявятся более отчетливо. Как точно замечает Д.М. Щекин, «...в настоящее время в России установлен исторический минимум ставок по основным налогам и вероятнее в среднесрочной и долгосрочной перспективе их повышение, особенно в сфере налогообложения доходов физических лиц»¹⁰.

Все это резко усиливает для граждан России актуальность существующего спектра налогово-правовых проблем, предложений их решения, особенно на фоне обсуждения в научной литературе и практических публикациях необходимости постепенного переноса фискальной нагрузки с организаций на физических лиц¹¹. Поэтому, с нашей точки зрения, настал тот важный момент, когда необходимо отбросить разного рода иллюзии, сказать о реальности в построении подавляющего большинства налоговых правоотношений, инициировать широкое обсуждение в обществе причин, условий и последствий тех или иных налоговых проблем. Ведь все они решаются только за счет ограничения права собственности частных субъектов. В качестве наглядного примера хотелось бы остановиться на наиболее важной и ключевой проблеме российского налогового права — асимметричности налоговых обязательств участников сделок, характерной для целого ряда российских налогов, имеющих общую правовую конструкцию объекта налогообложения и исчисления налоговой базы. В своих исследованиях мы называем эти обязательные платежи взаимосвязанными налогами¹². Представляется, что базирующаяся на неверном представлении о фактическом построении основных налоговых правоотношений проблема асимметричности налоговых обязательств участников сделок на практике привела не только к деформации и разрушению собственно взаимосвязанных налоговых платежей, но и к несправедливому, экономически необоснованному налогообложению в России. В этой связи имеет смысл остановиться на ней более подробно.

Итак, вполне естественно, что налоговые цели на фоне многообразия хозяйственных связей частных субъектов в рыночной экономике обязывают парламент формировать правовые нормы с позиций симметричности налоговых обязательств участников сделки. Иное просто напросто противоречило бы целостности и системности налогового права, а также сути налоговых правоотношений. Поэтому основные начала налогового регулирования исходят из того, что те или иные суммы по любой сделке у одного из контрагентов участвуют в увеличении налоговой базы, а у другого — в ее соответствующем уменьшении. Тем самым в теории достигается требуемая симметричность налоговых обязательств контрагентов. При этом также предполагается, что меры государственного принуждения выступают достаточной мотивацией для надлежащего самостоятельного исполнения налоговой обязанности налогоплательщиком, получившим выручку от реализации товаров, работ, услуг.

Таким образом, специфика формирования норм права, регламентирующих взаимосвязанное налогообложение, проявляется в двух основных моментах: 1) взаимообусловленных требованиях к налоговой базе; 2) необходимости введения соответствующих форм и методов налогового контроля, а также мер юридической ответственности за совершение налоговых правонарушений. В то же время, поскольку налоговые правоотношения построены с позиций противопоставления публичного и частного субъектов и исходят из самостоятельности последних, то непосредственной связи между налоговыми обязательствами контрагентов нет. В существующем сегодня в Российской Федерации правовом регулировании указанная связь не имеет самостоятельного юридического значения и вытекает только из логики и смысла налогового закона. Объясняется это предположениями о том, что процедуры налогового контроля и меры юридической ответственности позволяют надежно сбалансировать налоговые обязательства участников сделок и обеспечить жизнеспособность существующей конструкции налоговых правоотношений. Исходя из этих посылок, законодатель идет на отсутствие в НК РФ прямой связи налоговых прав и обязанностей контрагентов. Именно поэтому правило п. 2 ст. 22 НК РФ, являясь, кстати, типичным примером иллюзии в налогообложении, предусматривает, что права налогоплательщиков обеспечиваются обязанностями должностных лиц налоговых органов.

Зададимся несложным вопросом: какие из них гарантируют, например, право налогоплательщика на вычет акциза по приобретенным подакцизным товарам? Ведь теоретически и практически право налогоплательщика на налоговый вычет обусловлено не какими-то обязанностями должностных лиц налогового органа по месту учета, а юридическим фактом уплаты сумм акциза контрагенту при приобретении подакцизных товаров. Диспозиция нормы п.2 ст. 200 НК РФ так и звучит: «Вычетам подлежат суммы акциза, предъявленные продавцами и уплаченные налогоплательщиком при приобретении подакцизных товаров ...». Иначе говоря, вычетам подлежат суммы, уплаченные налогоплательщиком другому частному субъекту, обязанному включить их в расчет собственной налоговой базы.

Следовательно, необходимо признать, что в реальности налоговое право покупателя подакцизных товаров обеспечивается не обязанностями должностных лиц налоговых органов, как это сформулировано в п. 2 ст. 22 НК РФ, а исключительно налоговыми обязанностями продавца. Только исполнение последним публичной обязанности создает требуемую симметричность налоговых обязательств участников сделки. И только такое исполнение наполняет реальным содержанием налоговые права покупателя, делает их не эфемерными, а наоборот, обеспеченными и гарантированными. Более того, надлежащее исполнение продавцом налоговой обязанности становится еще и непременным условием работоспособности, эффективности и справедливости всего налогового права как комплексного, единого и устойчивого образования, исключающего саму возможность несправедливого перераспределения налоговой нагрузки в обществе, ибо в противном случае возникает внутреннее противоречие фундаментального принципа, лежащего в основе всего механизма взаимосвязанного налогообложения, приводящее к асимметричности налоговых обязательств участников сделки. С одной стороны, есть право, с другой — неисполненная обязанность, делающая это право достаточно условным, не гарантированным должным функционированием самой налоговой системы.

Вот почему для налоговых правоотношений, в которых сталкиваются, прежде всего, частные интересы, принципиально важно наличие подобного обеспечивающего источника. Подчеркнем, фактически этот источник отнюдь не публичный, не государство, не налоговый орган, а исключительно частный; им является другой налогоплательщик. Это утверждение, базирующееся на объективных закономерностях взаимосвязанного налогообложения, позволяет нам вновь аргументированно утверждать, что в реальности налоговые правоотношения «связывают» лишь частных субъектов, в гораздо большей степени влияя на их права и обязанности в сравнении с государством.

Рассуждая об иллюзиях и реалиях, складывающихся сегодня в налоговых правоотношениях, нельзя не сказать отдельно о национальном налоговом контроле и мерах юридической ответственности за совершение налоговых правонарушений. Ведь при действующем НК РФ налоговые органы, чтобы обеспечить налоговые права покупателя, обязаны привлечь к налогообложению продавца подакцизных товаров. Могут ли налоговые органы решить сегодня эту задачу? Реальная жизнь показывает, что нет. Несмотря на то, что по логике НК РФ налоговые органы осуществляют контроль за действиями любого частного субъекта, самостоятельно исчисляющего и уплачивающего налоги, фактически он (контроль) существует лишь в отношении незначительного числа организаций и физических лиц.

В частности, по нашим оценкам, количество выездных налоговых проверок неуклонно снижается и в настоящее время составляет не более 2 % от общего числа зарегистрированных налогоплательщиков. При этом в последнее время российский законодатель идет на существенные ограничения полномочий налоговых органов при осуществлении налогового контроля. Показательный пример — камеральные налоговые проверки в контексте Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования». Реализованную в нем идею по ограничению административного давления на экономическую деятельность бизнеса, несомненно, можно только приветствовать, но на фоне общей негативной налоговой статистики регулирование, предложенное сегодня обществу национальным законодателем, фактически привело к отсутствию государственного контроля за самостоятельностью исполнения налоговой обязанности подавляющего числа

организаций и индивидуальных предпринимателей, что опять же наглядно говорит о невозможности обеспечения прав налогоплательщиков обязанностями должностных лиц налоговых органов и вновь подчеркивает кризисное, неустойчивое состояние существующей конструкции налоговых правоотношений. Это, во-первых.

Во-вторых, из изложенного нами ранее нетрудно понять, что в ситуации, когда бремя публичных расходов распределяется среди всех членов общества, а налоговые потери «восполняются» сугубо законопослушными налогоплательщиками, налоговый контроль не может не охранять и обеспечивать имущественные интересы частных лиц. Как это ни парадоксально звучит, но налогоплательщики, надлежащим образом исполняющие налоговую обязанность, не меньше, а может быть, гораздо больше, чем государство, заинтересованы в качестве, эффективности и полноценности налогового контроля. Именно они нуждаются в правовых формах, призванных воплотить в реальную жизнь декларируемые в законе всеобщность и общеобязательность налогообложения. Сегодня в налоговой доктрине эта роль отводится мерам юридической ответственности. Считается, что благодаря им обеспечивается «прочность связей между субъективными правами и юридическими обязанностями»¹³.

Однако так ли это обстоит на практике? Первое, на что следует обратить внимание при ответе на поставленный вопрос, это чрезмерный динамизм перечня видов налоговых правонарушений и соответствующих мер юридической ответственности. Анализ федеральных законов (НК РФ, УК РФ, КоАП РФ) показывает, что российский законодатель уверенно идет по пути расширения составов налоговых правонарушений. Уже давно фактически единственным отличающим элементом состава правонарушения в налоговой сфере стал субъект, а в налогово-правовой литературе появились суждения об их (составов) конкуренции в различных федеральных законах¹⁴ и о нарушении конституционного принципа однократности наказания¹⁵.

Возникают закономерные вопросы: как отразились изменения в мерах юридической ответственности на эффективности правового регулирования национального налогообложения? Позволяют ли эти меры решать задачи, стоящие перед налоговым правом по справедливому и экономически обоснованному распределению в обществе бремени публичных расходов? Пресекли ли они крайне высокий уровень уклонения от уплаты налогов? Ведь, как хорошо известно, смысл юридической ответственности в налоговой сфере заключается в нормальном режиме поступления налогов в бюджет.

Анализ литературы, правоприменительной практики, налоговой статистики показывает, что все изменения в законодательстве не привели к более эффективной реализации норм налогового права. В научных исследованиях последнего времени констатируются все те же проблемы, которые существовали в 90-х гг. прошлого века. Например, весьма симптоматично, что при общем увеличении количества составов налоговых правонарушений совокупный размер кредиторской задолженности налогоплательщиков не только не снижается, но и ежегодно возрастает. Сегодня он уже превышает 800 млрд руб. Даже в рамках уголовного преследования государство реально взыскивает не более 25 % от неуплаченных налогов¹⁶. При этом в юридической литературе недвусмысленно и совершенно справедливо отмечается, что безнадежная к взысканию налоговая задолженность российских организаций перераспределяется между всеми категориями налогоплательщиков¹⁷, включая и частных лиц, абсолютно не причастных к их (организаций) деятельности.

Существующие реалии говорят о том, что в стране все так же, самым активным образом применяются в различных налоговых схемах подставные юридические лица и «прекращают» свою деятельность «ненужные» организации, накопившие значительную недоимку. Подтверждением наших слов из правоприменительной практики является постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 марта 2006 г. по делу № Ф04-1850/2006 (20921-А45-40). В нем есть два примечательных факта. Первый — это обращение 8 июля 2004 г., т. е. при сегодняшнем УК РФ, НК РФ, КоАП РФ, в налоговый орган Е.В. Ядрышниковой с заявлением о государственной регистрации Общества с ограниченной ответственностью с пакетом документов, предусмотренных Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Второй, установленный контрольными мероприятиями Управления ФНС России по Новосибирской области, заключается в том, что (цитируем): «...Ядрышников Е.В. является учреди-

телем и руководителем 59 юридических лиц, о местонахождении и деятельности которых ему неизвестно, бухгалтерскую и налоговую отчетность которых он не подписывал»¹⁸.

Для нас очевидно, что при эффективно действующем законодательстве налогоплательщики не стали бы использовать в целях уменьшения собственных налоговых обязательств указанные 59 организаций. Они не решились бы на такие противоправные действия, если наказание было реальным и неотвратимым. Именно поэтому мы утверждаем, что меры юридической ответственности за совершение налоговых правонарушений не сделали российскую налоговую систему работоспособной и справедливой. Учитывая отечественные реалии, серьезные сомнения вызывает возможность юридической ответственности обеспечить всеобщность и общеобязательность налогообложения в Российской Федерации, гарантировать соблюдение прав частных субъектов в налоговой сфере. Отсюда и вывод о неэффективности «стандартной» деятельности законодателя по системному расширению количества налоговых составов и, что гораздо важнее, о глубоком кризисе действующей модели правоотношений по взиманию налогов.

В юридических публикациях последнего времени бытует мнение о том, что должный уровень правопорядка в налогообложении можно создать с помощью различных судебных доктрин¹⁹. Мы позволим себе усомниться в их эффективности для современной России. Во-первых, при существующем проценте налогоплательщиков, «охваченных» выездными налоговыми проверками, реальность выявления налоговых правонарушений ничтожно мала. В такой ситуации применение специальных судебных доктрин не позволяет говорить об их серьезном влиянии на эффективность борьбы с уклонением от уплаты налогов и справедливости в распределении бремени публичных расходов. Во-вторых, вызывает сомнение то обстоятельство, что специальные судебные доктрины решат проблемы, оказавшиеся не под силу юридической ответственности. Смогут ли специальные судебные доктрины побудить налогового правонарушителя изменить свое поведение, если это с 1992 г. оказались не в состоянии сделать санкции уголовного и налогового законов? Нам представляется, что вряд ли. Поэтому специальные судебные доктрины — это действенный правовой инструмент, призванный разрешить конкретный налоговый спор, но серьезно не влияющий на решение задач, стоящих перед налоговым правом.

Для юридически верного решения анализируемых налоговых проблем этих своеобразных «черных дыр» национального законодательства о налогах и сборах, думается, следует, прежде всего, по-иному взглянуть на современные налоговые правоотношения. Сегодня частные интересы конкретного налогоплательщика необходимо противопоставить не государству, не публичным интересам, а равноценным частным интересам неограниченного круга налогоплательщиков, также требующих эффективной правовой защиты. Это целесообразно сделать хотя бы потому, что, не создав должный уровень защиты частных интересов всех налогоплательщиков, общество не сможет гарантировать соблюдение интересов любого из них. Для этого в науке налогового права следует обосновать весь спектр легальных частных интересов налогоплательщиков, сформулировать новые идеи, основанные на правовой конструкции «ответственности налогоплательщика за свободный выбор», после чего разработать и внести принципиальные изменения в НК РФ. При этом вектор развития налоговых правоотношений должен быть направлен в сторону расширения частных начал в порядке исчисления и уплаты налогов, создания частных способов обеспечения исполнения налоговой обязанности, во введении налоговой мотивации в выборе контрагентов. Публично-правовая сфера, напротив, должна сокращаться. Можно даже пойти на некоторую отмену соответствующих мер юридической ответственности. Они все равно «не беспокоят» налоговых правонарушителей.

В частности, применительно к взаимосвязанным налогам важно непосредственно связать налоговые права и обязанности контрагентов. Если реальность такова, что асимметричность налоговых обязательств участников сделки выступает нормальным российским явлением, то почему нужно ограничивать не налоговые права одного из контрагентов, а право собственности других лиц? Ведь последние совершенно непричастны к заключению и исполнению «проблемной» для налогообложения сделки. В основах будущего налогового регулирования все должно быть иначе. Есть частный источник, обеспечивающий налоговое право покупателя, — оно подлежит реализации. Нет — значит, не нужно его искусственно создавать за счет

других налогоплательщиков. Это скажется только негативно и на праве частной собственности, и на общефедеральной налоговой системе.

Вместе с тем при асимметричности налоговых обязательств целесообразно разработать положения о дополнительном частном источнике, которым могут выступить, например, учредители (участники) организации-налогоплательщика, предоставить участнику сделки право предъявления иска к контрагенту и возмещения неполученной налоговой выгоды. Такая конфигурация отношений позволит российскому налоговому праву раз и навсегда избавиться от различных схем, направленных на получение необоснованной налоговой выгоды, придав налоговой системе устойчивое состояние, отвечающее ее базовым принципам. Как только право налогоплательщика будет поставлено в зависимость от надлежащего исполнения налоговой обязанности другим участником сделки, то на смену налоговым правонарушениям и полному безразличию к чужим правам и интересам придет прямая заинтересованность в выборе контрагента, надлежащем и реальном исполнении им налоговой обязанности.

Или, например, для предотвращения рецидива «зависших» налоговых платежей в налоговом праве нужно пересмотреть положение о моменте исполнения налоговой обязанности. Зачем конструировать публичные отношения между банком и налоговым органом, разрабатывать правовые нормы, устанавливающие ответственность банка, его должностных лиц, если это не обеспечивает ни реализации целевого назначения налога, ни должного уровня защиты частной собственности? Неужели законодатель исходит из того, что без таких норм российские банки вообще не будут перечислять налоговые платежи в бюджет? Представляется, что налоговое регулирование будет гораздо справедливее и эффективнее, если для решения этой проблемы использовать сугубо гражданско-правовую конструкцию отношений между банком и клиентом-налогоплательщиком. В такой ситуации частные отношения между клиентом и банком продолжают до поступления налога в бюджет. Налоговая же обязанность налогоплательщика также считается исполненной с этого момента.

Соответственно, гражданско-правовая ответственность банка перед клиентом в размере, превышающем начисленную налогоплательщику пеню, должна стать вполне адекватным ответом на потенциальную возможность использования налоговых платежей в качестве кредитных ресурсов. Другими словами, налогоплательщик, выбравший банк, будет отвечать за фактическое поступление налога в бюджет, а банк, виновный в задержке налогового платежа, будет нести гражданско-правовую ответственность непосредственно перед клиентом. Только при таком регулировании у налогоплательщика не будет традиционного для России безразличия к выбору банка для проведения налоговых платежей и возникнет интерес в том, чтобы его денежные средства действительно поступали в распоряжение публичных субъектов.

Еще раз подчеркнем, подобный интерес в принципе не обеспечивается налоговым контролем и мерами юридической ответственности. Он возможен только тогда, когда общество осознает, что нормативное регулирование, базирующееся на стандартном представлении о налогообложении, на правиле «каждый сам за себя», объективно приводит и будет приводить к нарушению чьих-то чужих прав, выливается в дополнительные несправедливые и необоснованные налоговые ограничения. Четкое понимание этого неизбежно приведет к расширению частных начал в нормах НК РФ.

¹ *Склоцкий К.И.* Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: круглый стол журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7. С. 156–157.

² *Винницкий Д.В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб., 2003. С. 166.

³ *Демин А.В.* Налоговое право России: учебное пособие. М., 2006. С. 18.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа». Доступ. из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ *Пелеяев С.Г.* Налоговое право: учебник. М., 2004. С. 443.

⁶ См.: *Рагимов С.Н.* Размышления о налоговом бремени // Налоговый вестник. 1996. № 12. С. 6; *Соловьев И.Н.* Налоговые преступления и преступность. М., 2006. С. 288.

⁷ См.: *Пансков В.Г.* Доходы идут мимо казны // Российская газета. 2004. 15 июня; *Кашин В.А.* Налоговая система и оздоровление национальной экономики // Финансы. 1998. № 8. С. 23.

⁸ *Соловьев И.Н.* Указ. соч. С. 8; *Кириенко А.П.* Трансформация налоговой системы в условиях усиления взаимодействия с предпринимательской средой: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра эконом. наук. Иркутск, 2005. С. 21–22.

⁹ См.: *Нелюбин Д.Е.* Система налогового контроля в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования, актуальные проблемы и направления реформирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 17–18.

¹⁰ *Щекин Д.М.* Налоговые риски и тенденции развития налогового права / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2007. С. 36.

¹¹ См.: *Коммерсантъ*. 2005. № 99 (№ 3183).

¹² См.: *Ильин А.В.* Правовое регулирование взаимосвязанного налогообложения. Новосибирск, 2007.

¹³ *Фокин В.М.* Налоговое регулирование: учебное пособие / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2004. С. 40.

¹⁴ См.: *Крохина Ю.А.* Налоговое право России. М., 2004. С. 356.

¹⁵ См.: *Парыгина В.А.* Российское налоговое право. Проблемы теории и практики: учебное пособие. М., 2005. С. 288–289.

¹⁶ См.: *Соловьев И.Н.* Указ. соч. С. 293.

¹⁷ См.: *Красюков А.В.* Безнадежные долги по налогам и сборам: понятие и процедура списания. М., 2006. С. 74–75.

¹⁸ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 марта 2006 г. по делу № Ф04-1850/2006 (20921-А45-40). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективными правами // *Государство и право*. 2002. № 7. С. 56.

В.Ю. Трубин

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Исполнение бюджета по расходам начинается на федеральном уровне в соответствии с «Порядком исполнения федерального бюджета», утвержденным Министерством финансов РФ, и в последующем, исходя из распределения межбюджетных трансфертов, отражается на бюджетах нижестоящих уровней. Финансовые органы, исполняющие бюджеты, формируют и утверждают сводную бюджетную роспись расходов бюджета на текущий финансовый год и плановый период в разрезе ведомственной структуры расходов. Одновременно с утверждением сводной бюджетной росписи для получателей бюджетных средств утверждаются показатели лимитов бюджетных обязательств и объемы бюджетных ассигнований. При этом в соответствии со ст. 217 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать Закону или решению о бюджете.

Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи устанавливается соответствующими финансовыми органами. На федеральном уровне порядок организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета определяется Приказом Минфина России от 22 ноября 2007 г. № 114н «Об утверждении порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)» (в ред. от 18 марта 2008 г.)¹. После утверждения бюджетной росписи финансовые органы доводят показатели сводной бюджетной росписи и лимиты бюджетных обязательств до главных распорядителей и передают их в органы казначейства. Доведение лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований до конкретных получателей бюджетных средств осуществляется через распорядителей и главных распорядителей бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов.

При этом лимиты бюджетных обязательств на финансовый год и объемы финансирования расходов не должны превышать лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования расходов, доведенные ему казначейскими уведомлениями по соответствующим кодам бюджетной классификации.

Изменение лимитов бюджетных обязательств и (или) изменение объемов финансирования расходов главными распорядителями оформляется казначейством в виде очередного казначейского уведомления. После соответствующего контроля федеральное казначейство

© В.Ю. Трубин, 2009

Старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин (Астраханский филиал Саратовской государственной академии права).

доводит указанные необходимые показатели до всех главных распорядителей (главных администраторов источников доходов бюджета).

На региональном и местном уровне Порядок ведения и составления бюджетных росписей также принимается соответствующими финансовыми органами. Например, в Астраханской области данный Порядок определен постановлением Министерства финансов Астраханской области от 25 декабря 2007 г. № 12-п «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи областного бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) средств областного бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита областного бюджета»².

Указанный Порядок на 2008 г., кроме прочих требований по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, установил ответственность главных распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств в случае несвоевременного внесения ими изменений в лимиты бюджетных обязательств в соответствии с изменениями, внесенными в сводную роспись, а также ответственность казначейства за своевременное доведение лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей (распорядителей) средств областного бюджета, получателей бюджетных средств.

Нарушение субъектами бюджетных отношений Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи и росписи главных распорядителей средств бюджетов, выразившихся в несоответствии сводной бюджетной росписи и бюджетной росписи главных распорядителей бюджетных средств расходам, утвержденным бюджетом, является правонарушением, предусмотренным ст. 295 БК РФ.

В соответствии с указанным Порядком и требованиями ст. 217 БК РФ утвержденные показатели сводной бюджетной росписи, а также изменения в сводную бюджетную роспись по расходам должны соответствовать Закону или решению о бюджете. Несоответствие показателей, содержащихся в сводной бюджетной росписи, утвержденному бюджету могут иметь место в результате их изменений в процессе исполнения бюджета.

Однако в силу п. 7 ст. 158 БК РФ главные распорядители бюджетных средств полномочиями по изменению показателей сводной бюджетной росписи не обладают, а поэтому субъектами указанного правонарушения быть не могут. Между тем полномочиями по внесению изменений показателей сводной бюджетной росписи по расходам обладает руководитель финансового органа или руководитель органа управления государственным внебюджетным фондом. В одном случае он вправе принимать указанные решения без внесения изменений в соответствующий Закон или решение о бюджете, в другом случае при изменении показателей сводной бюджетной росписи по расходам, предусмотренным на исполнение публичных нормативных обязательств и обслуживание государственного (муниципального) долга не вправе принимать единоличные решения без соответствующих внесений изменений в закон (решение) о бюджете, поскольку по общему правилу лишь закон (решение) о бюджете может выступать основой для осуществления бюджетных расходов³.

Таким образом, ответственность за несоответствие изменений между сводной росписью и показателями утвержденного бюджета может нести должностное лицо — руководитель финансового органа или казначейства, осуществляющего исполнение бюджета. Кроме всего прочего, действующий процесс доведения показателей сводной бюджетной росписи до главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, а также его строгая регламентация при совершении органами казначейства распорядительных операций с бюджетными средствами исключает условия, способствующие совершению правонарушения, предусмотренного ст. 295 БК РФ, и делает их маловероятными, а саму норму — фактически недействующей.

К правоотношениям, связанным с Порядком распределения расходов бюджетных средств, также следует отнести отношения, регулируемые ст. 296 и 297 БК РФ, устанавливающими ответственность в случаях финансирования расходов, не включенных в бюджетную роспись, и финансирования расходов сверх утвержденных лимитов. Объективная сторона указанного правонарушения состоит в принятии бюджетополучателем денежных обязательств в объеме, превышающем утвержденные ему лимиты, либо финансировании расходов, не включенных в бюджетную роспись. В этом случае нарушителем может являться лицо, ответственное за финансирование расходов в нарушение установленного Порядка. Порядок исполне-

ния бюджета по расходам устанавливается финансовыми органами в соответствии с требованиями ст. 129 БК РФ. Участниками данных отношений выступают получатели бюджетных средств, органы казначейства или иные финансовые органы, исполняющие бюджет. Формально субъектом бюджетно-правовой ответственности по указанным правоотношениям может являться орган казначейства или финансовый орган, исполняющий бюджет, поскольку в силу ст. 166 БК РФ именно на эти органы возложена обязанность по осуществлению исполнения бюджетов всех уровней.

Вместе с тем Порядок казначейского исполнения бюджета, устанавливающий строгую взаимосвязанность показателей лимитов бюджетных обязательств с показателями сводной бюджетной росписи и бюджетных ассигнований и показателями, указанными в Законе или решении о бюджете, не позволяет ответственным лицам произвольно их устанавливать и изменять. При таких обстоятельствах ст. 296 и 297 БК РФ также можно отнести к категории формальных и нуждающихся в законодательном регулировании.

¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 2.

² См.: Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2008. № 1.

³ См.: Пауль А.Г. Бюджет — ось бюджетно-правового регулирования // Финансовое право. 2007. № 11. С. 5.

Д.А. Атаев

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с п. «и» ст. 72 Конституции РФ Налоговый кодекс РФ (далее — НК РФ) призван закрепить основные принципы налогообложения. Хотя ст. 1 провозглашает, что НК РФ устанавливает общие принципы налогообложения и сборов, статья о принципах (ст. 3) называется «Основные начала законодательства о налогах и сборах» и содержит не конституционные принципы налогообложения как целостного механизма управления социально-экономическими процессами государства и общества, а несколько отрывочные нормы — принципы о гарантиях прав и свобод налогоплательщиков и едином налогообложении на территории Российской Федерации.

Развивающееся на протяжении тысячелетий налогообложение освоило множество различных способов и приемов взимания средств. В практике выкристаллизовываются наиболее удачные из них, закладываемые в теоретические основы налогообложения. Основные требования налогообложения, выраженные в его принципах, были сформулированы еще А. Смитом¹. Правила, выработанные им, ввели налоговую практику в определенное русло, ограничивающее произвол правительства, направленное на создание взаимных прав и обязанностей граждан и государства. Таким образом, принципы налогообложения — это направления поиска компромиссов между противоположными интересами налогоплательщиков (сохранить сбережения) и государства (сформировать бюджет).

На российскую почву учение о принципах налогообложения было привнесено благодаря Н.И. Тургеневу, автору вышедшей в 1818 г. монографии «Опыт теории налогов». Ученый обобщил распространенные в то время взгляды на роль налогов и принципы их взимания, способствовал их популяризации в России.

В настоящее время вопрос о принципах налогообложения по-прежнему актуален. В различных странах ученые и специалисты государственных органов обращаются к исследованию этой проблемы, ключевой в процессе совершенствования налогового законодательства².

© Д.А. Атаев, 2009

Подполковник милиции, старший оперуполномоченный по особо важным делам (Управление налоговых преступлений ГУВД по г. Москва), соискатель кафедры административного права и административной деятельности ОВД (Саратовский юридический институт МВД России).

Впервые в России принципы налогового права нашли законодательное закрепление в ст. 3 НК РФ и определяются как основные начала законодательства о налогах и сборах.

А.Н. Козырин справедливо отмечает, что «налоговое право зиждется на основных принципах, как закрепленных в важнейших источниках права... так и существующих в виде норм традиционного характера»³. Принципы налогообложения, могущие служить основными началами законодательства о налогах и сборах, закреплены в Конституции РФ, НК РФ, сформулированы в постановлениях Конституционного Суда РФ. Некоторые принципы ранее были установлены в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»⁴.

Несомненно, что на формирование и развитие института принципов налогового права огромное влияние оказали положения Конституции РФ, многие из которых послужили основой выработки отраслевых принципов налогового права. Закрепление основных принципов налогообложения непосредственно в Конституции РФ оказывает положительное воздействие на устойчивость налогового законодательства и повышает эффективность налоговых отношений⁵.

Как справедливо отмечает С.Г. Пепеляев, «общие принципы налогообложения... являются развитием положений Конституции РФ в специфической области», они «содержат наиболее общие конституционные начала и в то же время развивают эти начала, наделяя их конкретным смыслом и содержанием»⁶.

Таким образом, при рассмотрении любых вопросов, касающихся сферы действия налогового законодательства, необходимо, в первую очередь, оценить положения применяемых нормативных актов на предмет их соответствия основным принципам налогообложения. Особый интерес представляет также определение особенностей проявления указанных принципов при установлении, введении и взимании конкретного налога.

В соответствии с Конституцией РФ установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «и» ч. 1 ст. 72); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (ч. 3 ст. 75). Конституционный институт общих принципов налогообложения, как уже отмечалось, нашел отражение в ст. 3 НК РФ. Следует согласиться с А.В. Деминым, который отмечает, что хотя ст. 3 НК РФ и именуется «Основные начала законодательства о налогах и сборах», речь в ней идет именно об общих принципах налогообложения, поскольку терминологически правовые категории «принцип» и «начало» являются тождественными⁷.

Согласно ст. 3 НК РФ налоговое законодательство РФ основано на следующих принципах: 1) законности; 2) определенности, 3) ясности и недвусмысленности норм законодательства о налогах и сборах; 4) экономической обоснованности налога; 5) равенства и всеобщности налогообложения; 6) соблюдения единого экономического пространства Российской Федерации при установлении налога.

К сожалению, перечислив основные принципы налогообложения в НК РФ, законодатель не определил их содержание. В этой связи Г.В. Петрова справедливо указывает на то, что общим принципам налогообложения должна быть посвящена специальная глава НК РФ с постановочным разъяснением каждого принципа, как это сделано в Бюджетном кодексе РФ⁸.

Хотелось бы отметить, что особое значение приобретает практика Конституционного Суда РФ, в постановлениях которого были сформулированы указанные принципы, раскрыто их содержание, определены сферы и способы применения. Как справедливо отмечал судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев, «дефицит правового регулирования, ущербное состояние российского налогового законодательства вызвали необходимость того, что основные конституционные принципы налогообложения в российской правовой системе были сформулированы не законодателем, а Конституционным Судом. Многие из этих принципов, выведенных Судом из смысла конституционных положений об основах предпринимательской деятельности, предопределили развитие российского налогового законодательства»⁹.

Как верно отмечает М.Э. Кочергина, «Налоговый кодекс, как и любой другой кодекс, представляет собой систематизированный отраслевой сводный акт налогового законодательства. Однако непосредственно налоговое законодательство не отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, в отличие от других отраслей законодательства, перечисленных в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ»¹⁰.

На НК РФ была возложена двойная правовая нагрузка: он должен устанавливать общие принципы налогообложения и сборов, которые служат основой всего законодательства, и в то же время выступать кодифицированным отраслевым актом. Однако такая правовая конструкция противоречит ч. 1 ст. 12 Закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий»¹¹, в котором указывается, что по вопросам, отнесенным ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, издаются федеральные законы, определяющие основы правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти. Таким образом, НК РФ и по форме, и по содержанию противоречит ч. 1 ст. 12 Закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий». Здесь налицо правовая проблема — оптимальное соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации по предметам совместного ведения. Причиной ее является то, что до настоящего момента еще не выработаны какие-либо единые методологические подходы и отсутствуют общие критерии.

Следовательно, основные принципы налогообложения должны быть реализованы и конкретизированы в налоговом законе. В дальнейшем же в силу приоритета по отношению к другим нормам налогового законодательства они выступают в качестве критериев оценки принятых законодательных актов. Причем в связи с тем, что свое начало основные принципы налогообложения берут непосредственно в Конституции РФ, положения закона, не соответствующие основным принципам налогообложения, должны признаваться неконституционными и не подлежащими применению.

Из вышесказанного следует вывод, что исправить положение в настоящий момент может внесение изменений и дополнений в НК РФ с целью изменения в нем изложения основных принципов налогообложения и сборов.

¹ См.: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 588–589.

² См.: *Тургенев Н.И.* У истоков финансового права. Сер. «Золотые страницы российского финансового права». М., 1998.

³ *Козырин А.Н.* Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М., 1993.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11, ст. 527.

⁵ См.: *Толстомятенко Г.П.* Европейское налоговое право: сравнительно-правовое исследование. М., 2001. С. 96.

⁶ *Пепеляев С.Г.* Общие принципы налогообложения и сборов // *Налоговый вестник.* 1997. № 7. С. 12.

⁷ См.: *Демин А.В.* К вопросу об общих принципах налогообложения // *Журнал российского права.* 2002. № 4. С. 54.

⁸ См.: *Петрова Г.В.* Проблемы развития российского налогового законодательства: концептуальный анализ теории и практики правового регулирования налоговых отношений // *Ваш налоговый адвокат.* 2002. № 3. С. 8.

⁹ *Гаджиев Г.А.* Рыночная экономика в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Российская юстиция.* 2001. № 10. С. 21.

¹⁰ *Кочергина М.Э.* Конституционно-правовые основы формирования налоговой системы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 22.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3176.

Н.А. Катаев

ФИЛОСОФСКИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ АЛЕКСАНДРА СТАМБОЛИЙСКОГО

А. Стамболийский заложил основы идеологии Болгарского земледельческого народного союза (далее — БЗНС, Земледельческий союз), проделал огромную работу по превращению крестьянской партии в боевую политическую организацию, сумел отстоять ее самобытность и самостоятельность в политических баталиях с «правой» и «левой» оппозициями. Благодаря его усилиям партия завоевала заслуженный авторитет в крестьянских массах, что обеспечило приход ее к власти. Кроме личных достоинств этого незаурядного человека, особое немаловажное значение имело его мировоззрение, та сумма философских и политических знаний, которые приобрели методологическое значение и обеспечили ему достаточно устойчивые позиции при решении сложных проблем государственно-правовой жизни Болгарии в первые десятилетия XX в.¹

Философские взгляды А. Стамболийского не являлись предметом исследования советских и российских ученых, но достаточно полно раскрыты в болгарской научной литературе. Однако позиции ученых в этом вопросе весьма неоднозначны. Даже при едином методологическом подходе авторов, стоящих на позициях научного социализма, выводы по исследованию философской основы «земледельческой» идеологии часто противоречат друг другу. И это вполне объяснимо, т. к. само учение А. Стамболийского содержит множество неоднозначных положений.

За последние полвека оценка философских взглядов А. Стамболийского не претерпела существенных изменений. Первое и главное утверждение, ставшее доминирующим в научной литературе, состоит в том, что философскую основу его взглядов составляет социальный дарвинизм. Правда, М. Геновский считает биоматериализм главным направлением в философских взглядах А. Стамболийского, но не отличает его от социал-дарвинизма². К. Кожухаров и М. Колева также считают социал-дарвинизм идейной основой философских взглядов А. Стамболийского, не отрицая в то же время и влияния в известной степени марксизма на его мировоззрение³. На международной конференции в Софии, посвященной 100-летию со дня рождения А. Стамболийского, проблема его философских взглядов являлась предметом специального обсуждения. Общий вывод, сформулированный на конференции К. Андреевым, таков: философскую основу взглядов А. Стамболийского составляет взаимное влияние трех идейных течений — социального дарвинизма, неокантианства и марксизма⁴.

Однако сам А. Стамболийский утверждал, что его мировоззрение не содержит каких-либо заимствований. Своих позиций он придерживается постоянно и не только применительно к

© Н.А. Катаев, 2009

Доктор юридических наук, профессор (Уфимский юридический институт МВД РФ).

философским взглядам, но и в части развиваемой им политико-правовой доктрины и практической деятельности возглавляемого им правительства. В своих трудах и многочисленных публичных выступлениях он подчеркивает национальную самобытность идеологии Земледельческого союза, отвергая обвинения в копировании и подражании.

А. Стамболийский был глубоко убежден в том, что идеология БЗНС и практика «земледельческого» режима — пример для других крестьянских партий в Европе: «Земледельцы за рубежом считают нас учителями аграрного движения, наша земледельческая программа служит им напутствием. А эта программа наша. Ниоткуда она не скопирована, она чисто болгарская»⁵. Подчеркивается это неоднократно, в т. ч. в последнем публичном выступлении А. Стамболийского в Хасково 13 мая 1923 г., когда до военно-фашистского переворота оставалось меньше месяца.

Вся система взглядов идеолога БЗНС не дает оснований утверждать, что он использовал готовые схемы или завершенные фрагменты существовавших в то время философских концепций. Научные авторитеты, на которые он ссылается, не всегда служат доказательством заимствования их взглядов. И все же А. Стамболийскому не чуждо чувство новизны и разумное использование взглядов зарубежных авторов, поскольку болгарская политико-правовая мысль не выработала к тому времени соответствующих идей и теорий.

В истории политико-правовой мысли найдется немало доктрин, в основе которых не просматривались бы прямо или косвенно идейные концепции, развитые до их возникновения. Всякая новая теория исходит как из опыта предшествующих научных разработок, так и учета всего нового и передового во время ее создания. Даже доктрины, которые радикально отрицали все существующие учения, возникали как реакция против сходных или сопутствующих им теорий. Любой исследователь определяет свою позицию к существующим в обществе теориям с учетом интереса классов или социальных групп, которые он защищает.

А. Стамболийский, несомненно, одаренная натура, хороший публицист и незаурядный оратор. В своих трудах и публичных выступлениях он часто ссылается на европейские научные авторитеты. И, надо полагать, не только для демонстрации эрудиции образованного человека перед серой сельской массой своих сподвижников по партии. Причина здесь глубже и основательнее. Скорее всего, это проявление близости взглядов с цитируемыми авторами даже тогда, когда на словах он отрицает практическую значимость их теорий и идей. Так, по крайней мере, просматривается отношение А. Стамболийского к неокантианству и немецкой социологии.

Мода на неокантианство в Европе в конце XIX – первой четверти XX в. была достаточно велика. Многие ученые были не прочь искупаться в лучах славы великого И. Канта. Но чтобы оправдать здесь свое присутствие, они пытаются осовременить И. Канта путем отрицания материалистических элементов в его философской системе. Философия И. Канта в своей основе дуалистична, поскольку соединяет материализм с идеализмом. Неокантианцы «восстанавливают» авторитетную мысль своего учителя в форме идеалистического переосмысления, приспособив к новым социальным условиям, освободив от противоречий дуализма.

А. Стамболийский знакомится с идеями неокантианцев в период обучения в Гале и Мюнхене в 1899–1902 гг. В своем основном труде «Политические партии или сословные организации?» он вспоминает симпатичного студенчеству гальского профессора по праву Р. Штамлера, который задачи науки об обществе, и в частности теории права, трактовал в духе Марбургской школы неокантианства. По Штамлеру, понятие «право» априорно. Это мыслительная категория, независимая от социальной реальности и лишь прилагаемая к ней. В книге «Хозяйство и право с точки зрения материалистического понимания истории» (1896 г., рус. пер. 1899 г.) Р. Штамлер утверждал, что право находится в «вассальной зависимости» от экономики, но дефинитивное право первично по отношению к экономике и государству⁶. Право регулирует отношения в обществе и выступает в качестве необходимого «логического условия» социального сотрудничества между людьми. Вне юридического регулирования, по его мнению, общественные отношения не могут существовать⁷. Поэтому экономическое и политическое развитие должно идти путем частичных изменений в праве, критерием которых является создаваемое человеческим разумом «правильное право». Р. Штамлер отрицает марксизм, классовую борьбу и принцип исторического материализма о первичности общественного бытия и вторичности общественного сознания.

В неокантианстве Р. Штамлера А. Стамболийского привлекало отрицание определяющей роли права в регулировании экономики и общественных отношений, рассмотрение всего спектра государственно-правовых проблем с позиций идеализма и субъективизма. Это было ему близко и понятно, особенно с точки зрения собственного восприятия общественно-политического развития, места и роли классов, сословий в формировании собственной государственно-правовой модели власти, отвечающей интересам «земледельческого» правления. О том, что неокантианство не было для А. Стамболийского чуждым философским течением, свидетельствует тот факт, что в трудах и в выступлениях идеолога БЗНС не содержалось критики в адрес этого учения.

А. Стамболийский проявляет определенный интерес к немецкой социологии, цитирует Г. Зиммеля и Ф. Тенниса, но не развивает идеи их теорий. По Г. Зиммелю, общество представляет систему моральных, правовых и обычных связей между взаимно обязанными людьми. Отношение между материей и сознанием выражено как взаимодействие между организационными и экономическими структурами. В русле такого подхода Зиммель анализирует социальную дифференциацию, социальные формы (договор, конфликт, авторитет и т.д.), отношения, возникающие в обществе, малых группах, межличностные, развитие личности и индивидуальной свободы⁸.

Подходы Г. Зиммеля к перечисленным проблемам для А. Стамболийского крайне важны, прежде всего, с точки зрения разработки собственной теории, включающей сословную концепцию, экономические взгляды, тактику борьбы за власть, политическую деятельность. В теории Г. Зиммеля содержатся ответы на некоторые интересующие А. Стамболийского вопросы.

В исходных позициях социология Ф. Тенниса ни в чем не уступала теории Г. Зиммеля. Его имя было широко известно в научных кругах как основателя профессиональной социологии, демократа, а позднее — антифашиста, открыто выступавшего против расизма, называвшего его «современным варварством». Правда, эти детали биографии Ф. Тенниса уже не могли быть известны А. Стамболийскому.

Важнейшая работа Ф. Тенниса «Общность и общество» (1887 г.) была хорошо знакома А. Стамболийскому в период его учебы в Германии. Все общественные отношения, по мнению Ф. Тенниса, есть результат человеческой воли. Они существуют как социальный факт только через волю объединившихся индивидов. Он подчеркивает наличие двух типов воли: естественной и рассудочной. Естественная воля порождает общность (общину), рассудочная — общество. В общности господствуют инстинкты, чувства, органические отношения; в обществе — расчетливый разум, механические отношения. В ходе истории отношения первого типа все больше уступают место отношениям второго типа. Позже Ф. Теннис усложнил эту типологию, совместив ее с делением на отношения «господства» и «товарищества», группы и объединения. Характер взаимоотношений различных социальных групп различается сообразно качеству человеческой воли. Тем самым Ф. Теннис собственным волевым началом конструирует различные социальные группы либо по принципу заданной цели, например кооперирования, либо на основе симпатий между людьми, как, например, клубы или иные объединения по интересам. Он отрицательно относится к идее революции⁹.

Таким образом, Ф. Теннис формулирует основные категории социологии, имеющие непосредственное отношение к разрабатываемой А. Стамболийским теории деления общества на сословия (сельское, городское, торговое и т.д.), кооперативного движения, определения приоритетов в экономической теории и практике ее применения и т.д.

Среди социологов, которых А. Стамболийский упоминает, — австриец О. Шпан. Ему принадлежит теория «универсализма», в центре которой целостность, трактуемая как первичная действительность. Смысл ее сводится к отрицанию всех других доктрин, включая учения Гоббса, Локка, Спинозы, французских просветителей и либеральных теоретиков. Все философские системы, которые не исходят из постулированных О. Шпаном принципов, он объявляет ошибочными, включая марксизм и социал-дарвинизм. Целостность общества, по О. Шпану, обеспечивается его духовностью, эмоциями и идеями. Материальные блага нужны обществу, но экономика не главное в социальном развитии. Антагонистических противоречий в ней не существует, однако в политике они носят, по его мнению, неразрешимый характер. Назначение государственной власти — руководить людьми и разрешать противоречия в обществе.

А. Стамболийского привлекала в О. Шпане независимость суждений, отрицание авторитетов, что вполне было свойственно и самому идеологу БЗНС. Импонировало ему и заявление О. Шпана об ошибочности философских систем, не соответствующих его собственным принципам построения. С чем не мог согласиться А. Стамболийский, так это с отрицанием О. Шпаном философской системы социал-дарвинизма и принижением роли экономики в социальном развитии, поскольку идеолог БЗНС по данным вопросам стоял на противоположных О. Шпану позициях.

В завершение рассуждений о влиянии неокантианства и немецкой социологии на формирование философских взглядов А. Стамболийского необходимо сделать одно небольшое, но весьма существенное замечание. В болгарской историко-правовой литературе встречается утверждение о том, что неокантианство и немецкая социология не могут рассматриваться в качестве основы философских взглядов А. Стамболийского¹⁰. Основанием для такого вывода является цитата из его книги, достаточно резкая, эмоциональная, в духе автора¹¹. Но все же она, на наш взгляд, не дает основания делать такой, как у Е. Танчева, категоричный вывод. Полагаем, что А. Стамболийский написал об этом под влиянием какого-то конкретного впечатления и недостаточно осознанно. Однако даже если допустить обратное, то и тогда делать вывод о том, что неокантианство и немецкая социология не оказали влияния на формирование философских и политических взглядов А. Стамболийского, неверно. Учитывая характер А. Стамболийского, полагаем, это нелестное высказывание было сделано из ложно понятого чувства патриотизма и стремления подчеркнуть национальную самобытность собственных взглядов и суждений.

Второй значимой составляющей философских взглядов А. Стамболийского является социальный дарвинизм — идейное течение в обществоведении конца XIX — начала XX в. Непосредственным его основателем считается Г. Спенсер. Социал-дарвинизму свойственно сведение закономерностей развития человеческого общества к закономерностям биологической эволюции и выдвигению принципов естественного отбора, борьбы за существование и выживание наиболее приспособленных индивидов в качестве определяющих факторов общественной жизни. Среди представителей этого течения — сторонники и противники социального неравенства, буржуазные реформисты и консерваторы, приверженцы расизма и социальные психологи¹².

Влияние социал-дарвинизма в целом на мировоззрение А. Стамболийского предопределено рядом субъективных и объективных причин. С ним он познакомился в Германии при изучении агрономии. Чисто научные методы, на которых базировалось его образование, предполагали изучение эволюционной теории Ч. Дарвина, поэтому не исключено, что законы социал-дарвинизма в качестве философской основы автоматически переносились А. Стамболийским на общество. Объективно выводы Ч. Дарвина находят подтверждение в жизненном укладе крестьян, которые в системе производственных отношений напрямую зависят от развития биологических форм материи.

В рамках социал-дарвинизма сложилось немало школ и направлений, которые использовали некоторые выводы Дарвина при объяснении общественно-исторического развития. Причем некоторые теории доходят до абсурда, отрицая материалистические предпосылки, на которых сам Дарвин построил систему своих рассуждений. Например, Гегель утверждал, что эволюция господствует во всех формах живой и неживой материи, в т. ч. и в обществе, но причиной всему является «божественное начало», связанное с природой и выражающее объективные потребности духовной жизни¹³.

Социальный дарвинизм не представлял собой единой «школы» с общими теоретическими принципами. Некоторые из социал-дарвинистов были вообще противниками эволюционной теории, стремясь лишь согласовать свои концепции с ее принципами. Однако ряд буржуазных мыслителей не ограничились подобным подходом и сделали теорию биологической эволюции непосредственным основанием социологических поисков, рассматривая естественный отбор и борьбу за существование как главные факторы социальной жизни. При всей неоднородности социал-дарвинизма его общее проявление — классовая направленность различных школ и концепций. Реакционное течение использует учение Дарвина, чтобы доказать, что деление общества на эксплуататоров и эксплуатируемых вечно. Социаль-

ное неравенство для этих теоретиков — всего лишь результат действия закона естественного отбора в обществе. Эксплуататорам приписываются наиболее совершенные интеллектуальные качества и способности, а трудящиеся лишены этих способностей и в силу этого занимают положение притесняемых классов. Их рассуждения проходят ряд фаз развития, но только с целью обоснования вывода, что капитализм и неравенство между людьми — категории вечные и неизменные.

Одним из наиболее реакционных в идеологическом отношении является расово-антропологическое направление, обосновывающее привилегии господствующего класса в буржуазном обществе. Представители этого направления постулируют социальное неравенство в обществе, превосходство белой расы над цветной, влияние биологической наследственности на социальное поведение людей, запрещение смешения рас¹⁴. Создателем этой реакционной расовой теории является Ж. Гобино, французский философ, писатель и дипломат. Рассматривая процессы социальной истории, он предрекает неизбежную гибель цивилизаций в случае смешения рас, отвергает роль и значение в социальном развитии «желтой» и «черной» рас, отдавая приоритет «белой» расе, ибо, в его представлении, «только ей принадлежит главная роль в создании и развитии всех цивилизаций». Для него важное значение имеет иерархия внутри расы, основанная на социальном неравенстве, верхняя ниша которой принадлежит элите — «арийцам»¹⁵. К. Маркс характеризовал Ж. Гобино как «рыцаря варварства»¹⁶.

Другим представителем расовой теории был Х. Чемберлен, английский германofil, считавший важнейшим достижением европейской истории «создание “тевтонской” культуры, самой “высокой” из всех существовавших культур». «Тевтонская» раса — наследница «арийской», дух которой Х. Чемберлен призывал возродить, за что нацистский режим присвоил ему титул «народного мыслителя» и «провидца третьего рейха»¹⁷.

Не менее реакционной является и концепция антропологов Ж. Ляпужа и О. Аммона. Свою теорию естественного отбора Ж. Ляпуж основывает на истолковании антропометрических данных человека (учитывается процентная соразмерность ширины головы и ее длины, т. е. «головной указатель») с учетом сравнительного статистического анализа состояния расы и социальной среды, основанного на принципах социального отбора. Формы последнего — военный, политический, религиозный, моральный, правовой и экономический — негативно влияют на общественное развитие и грозят исчезновением белой расы как наиболее ценной с точки зрения классовой принадлежности¹⁸.

Во взглядах О. Аммона та же классовая и расовая непримиримость, то же стремление «соединить принципы социального дарвинизма и расизма в анализе социальных институтов»¹⁹.

Антропосоциология Ж. Ляпужа и О. Аммона (как и других, подобных им исследователей) практически сводилась к созданию привилегий для «высшей» расы, представленной либо «высшими» социальными слоями, либо «избранными» народами. Их взгляды преследовали цель поставить общество и культуру на службу определенной расе, растворить общество в расе, а расу считать главным субъектом социально-исторического развития.

Основоположник социального дарвинизма, идеологические взгляды которого выражены в теории позитивизма, Г. Спенсер рассматривает общество как копию живого организма. Социальные отношения, считал он, развиваются в соответствии с биологическими закономерностями. Классовое строение общества и возникновение в его рамках различных институтов Г. Спенсер истолковывает по аналогии с живым организмом, для которого характерно разделение функций между органами. Основным законом социального развития Г. Спенсер считал закон выживания наиболее приспособленных обществ, а из своей концепции эволюции выводил наибольшую приспособляемость «дифференцированного» (т. е. разделенного на классы) общества. Классовой борьбы нет, есть понятие «естественный отбор». Формы социальных изменений представлены как механическое повторение биологической зависимости. Каждая часть социальной системы имеет свой естественный аналог в биологическом мире. Так, товарное обращение получает название «нитевая система», средства сообщения — «система кровообращения», армия — «эпидермис», конституционные институты — «регулятивная система». Общественное воспроизводство, по мнению Г. Спенсера, — обмен веществ живых организмов. В области политической теории это направление социал-дарвинизма отстаивает тезис о том, что государство выражает общее благо. Государственная власть противо-

поставляется свободе граждан, между пределами свободы и государственной властью существует обратная зависимость²⁰.

А. Стамболийский — активный последователь социального дарвинизма в его реформистском направлении. Политическая сущность его теории наиболее прогрессивна, поскольку идейной опорой он считал трудовое крестьянство и мелкую сельскую буржуазию. И в этом он единственный в ряду социал-дарвинистов.

Исходным началом философской основы мировоззрения А. Стамболийского является учение о врожденных инстинктах. Теория трех инстинктов — саморазмножение, самовскармливание и самосохранение — имеет ведущее значение²¹. Человек не только биологическое существо, но и социальное, признает А. Стамболийский. С целью обоснования своих взглядов на инстинкты он отделяет социальное от животного в человеке. По его мнению, и то и другое — равнопорядковые составляющие единой природы человека. Такая материальная обусловленность сближает их на уровне востребованности. Объективная оценка инстинктов позволяет отграничить взгляды А. Стамболийского от идей тех, кто утверждает, что в основе всех живых организмов стоят биологические факторы. Для А. Стамболийского социальное развитие есть следствие проявления инстинктов. Но, только убедившись в невозможности этого, он вынужден был отступить от своего первоначального утверждения. Поэтому не случайна в его книге ремарка, что прогресс человеческого общества — следствие не только действия инстинктов, но и «стремления сознательного, культурного человека поддерживать общежитие»²². Иногда А. Стамболийский ставит социальное развитие в зависимость не от социальных инстинктов, а от разделения труда. И это не единственный случай непоследовательного применения учения о врожденных инстинктах. Так, по его мнению, инстинкты, служащие причиной эволюции животного мира и гражданского общества, видоизменяются в социальной действительности и, как следствие, объясняет он, возникают различия между обществом и биологическим миром.

А. Стамболийский не единственный исследователь врожденных инстинктов как основного мотива общественного развития. По мнению австрийского социолога Г. Ратценхофера, в обществе действуют те же закономерности, что и в природе, а основу социального процесса составляет конфликт, ключ к пониманию которого — интерес. В интересе проявляются врожденные биологические потребности, обуславливающие борьбу за существование. Т. Ратценхофер объясняет инстинкты как переход между физиологическими инстинктами и рациональными человеческими целями²³.

Аналогичен и подход американского социолога А. Смола, рассматривающего интерес (как совокупность инстинктов) в качестве основной единицы социологического исследования. Вся социальная жизнь в конечном счете состоит «в процессе развития, приспособления и удовлетворения интересов»²⁴. Отсюда истоки буржуазного политического реформизма А. Смола²⁵.

Известный американский социолог У. Самнер меньше значение отводит инстинктам, но поведение людей, считает он, мотивировано голодом, сексуальной страстью, честолюбием и страхом. В основе мотивов лежат интересы, обусловленные физическими инстинктами человека. Сторонник стихийности в развитии У. Самнер отвергает государственное регулирование социальной жизни — «эволюция знает, что делает». Борьба за существование так же естественна, как и сама эволюция. При неравенстве сил в эволюционном развитии побеждает сильнейший²⁶.

А. Стамболийский подходит к инстинктам с позиций материалистического рассмотрения. Общественное развитие заключается в саморазвитии человечества. Он не руководствуется ни предписаниями силы, находящейся вне общества, ни аргументами, отображающими идеи в головах людей. В то же время концепция о врожденных инстинктах не дает объективного объяснения общественного развития. Биологические закономерности не в состоянии раскрыть те социальные изменения, которые определяются соответствующими социологическими законами. При этом, приписывая социальной форме материи биологические закономерности, А. Стамболийский не в состоянии дать верное объяснение социальным процессам.

Как и другие социал-дарвинисты, А. Стамболийский сравнивает общество с человеческим организмом. По его мнению, «общество — это человеческий организм, которому присущи те же побуждения и желания, которые мы видим в отдельной личности»²⁷. Основным критерием

сравнения человеческого организма и общества выступают врожденные инстинкты. Эти свойства предопределяют отдельные сферы социальной деятельности. Инстинкт размножения обуславливает отношения между мужем и женой, пищевой инстинкт — производственную деятельность, а забота о самосохранении — политические отношения²⁸. Но социал-дарвинизм А. Стамболийского не является механическим воспроизведением связей, присущих животному миру и обществу. Сама материальная действительность убеждает идеолога БЗНС, что общество — не просто повторение биологического мира. Поэтому он дистанцируется от постулированных категорий социал-дарвинизма и вступает в противоречие с объявленными исходными началами в их развитии. Так, вопреки стремлению доказать, что политика и экономика являются реализацией человеческих инстинктов, он признает, что политические и экономические отношения существенно отличаются от зависимостей в животном мире²⁹.

А. Стамболийский пытается сравнивать общество с биологическим организмом, но знает, что эта аналогия недоказуема, т. к. не соответствует объективной действительности. Он высказывается против социального неравенства и тем самым вступает в противоречие с биологизацией общественных процессов и применением принципа естественного отбора. В этом вопросе более последователен и принципиален соратник А. Стамболийского — Р. Даскалов, который подверг резкой критике органическую теорию и показал ее классовое назначение с момента возникновения³⁰.

Для А. Стамболийского действие закона о естественном отборе в обществе — явление объективное. Именно через него он обосновывает отмирание эксплуататорских классов и буржуазных политических партий. Борьба за существование, утверждает А. Стамболийский, приведет к отмиранию тех социальных групп, «которые являются непригодными, в которых не нуждается жизнь»³¹. Здесь он прямо не указывает, какие классы подлежат уничтожению, но далее, а также во многих публичных выступлениях, статьях и брошюрах неоднократно говорит, без каких классов общество не может существовать. Это крестьяне, рабочие и ремесленники³².

Стремление дать последовательное логичное объяснение процессам социального развития не могло не привести А. Стамболийского к переосмыслению некоторых категорий социал-дарвинизма. Но он еще не понимал, что материалистический подход к социальным процессам возможен только с позиций материалистической философской системы, построенной на принципах диалектики. Стремление понять ход исторического развития, дать верную оценку классам и их месту в капиталистическом обществе стихийно, неосознанно привели А. Стамболийского к восприятию некоторых элементов диалектического материализма. Однако как представитель интересов мелкой буржуазии лидер БЗНС объективно не мог воспринять философские основы научного социализма. При этом принципы марксистской диалектики не могли быть механически соединены с социал-дарвинизмом. Любые попытки объединить их в нечто единое могли привести к извращению как марксистской философии, так и философии социал-дарвинизма. Значительная часть последующих противоречий в политико-правовых воззрениях А. Стамболийского как раз и порождена попытками сочетания отрицающих друг друга теорий.

Несмотря на то, что А. Стамболийский объективно не мог встать на позиции научного социализма, неосознанное восприятие им некоторых элементов марксистской диалектики дало основание болгарскому ученому К. Андрееву утверждать, что в мировоззрении идеолога БЗНС наряду с неокантианством и социал-дарвинизмом присутствуют и элементы диалектического материализма³³.

Далекий от идей научного социализма, А. Стамболийский, тем не менее, воспринимал материалистическую философию. Основной вопрос философии — отношение сознания к бытию — он рассматривал с позиции материализма. По нему, не сознание определяет бытие, а наоборот — идеи являются результатом изменений материальной действительности. Выступая в Великом Народном собрании, он заявил: «... не теории создают жизнь, а жизнь создает сами теории; не забывайте, что они тогда родились, когда их создала сама жизнь, они не умирают и не исчезают в связи с неблагоприятными, неблагоприятными отзывами отдельных личностей»³⁴. Определяющая нас материальная действительность первична, а сознание — вторично. Общественное развитие не определяется отдельными личностями. Только социальная действительность является материальной основой, которая обуславливает развитие

идей³⁵. Любое убеждение на практике отражает интересы конкретных социальных сил. Теории возникают как отражение определенных общественных отношений, порожденных существующими материальными условиями. «Никакая идея об общественном благе не будет иметь успеха, если она покоится на фальшивой основе. Прежде всего, она должна быть основана... на действительных фактах, на существующих очевидных нуждах жизни»³⁶, — считал А. Стамболийский.

Материя объективна во всех ее формах. Наши умозаключения идут от практики, от самой жизни, они не зависят от наших желаний³⁷. По мнению А. Стамболийского, не все идеи общественно полезны, а только те, что отражают интересы огромного большинства трудового народа³⁸. Окружающая среда имеет определяющее значение для понимания отдельной личности. А. Стамболийский приближается к идеям научного социализма, когда утверждает, что личность развивается под воздействием общественной среды. Окружающая нас действительность, считает он, воздействует на человеческое сознание, «колыбелью идей является общественная среда»³⁹.

Материалистические взгляды А. Стамболийского натолкнулись на резкое противодействие «правой» оппозиции в Земледельческом союзе в лице Д. Драгиева и М. Турлакова, стоявших на позициях идеализма. Противоположность позиций проявилась вскоре после создания организованного «земледельческого» движения. Д. Драгиев, возглавляя в это время Земледельческий союз, заложил основы умеренной критики буржуазного государства с позиции христианского мировоззрения. Атеизму А. Стамболийского он противопоставил религиозное мышление, его материализму — христианское мироощущение. Д. Драгиев, подобно Л. Толстому, выступая против насилия в любой его форме, предлагал религиозные нормы поведения в обществе. Революционаризму А. Стамболийского он противопоставляет эволюционное развитие, религиозность и духовность⁴⁰. М. Турлаков субъективен в оценке общества и личности, главное для него — их ответственность перед Богом. Свои рассуждения о мире и социальных процессах он подкрепляет библейскими цитатами⁴¹.

В истории мировой цивилизации господствующие классы, как правило, находили опору в религии. Об этом убедительно свидетельствует и история философии. Материалистическое мировоззрение было теоретическим оружием прогрессивных классов, а идеализм — идейной опорой реакции. Но и этот бесспорный вывод не может считаться абсолютно верным, т. к. и с позиции стихийного материализма были обоснованные претензии на политическое господство идущей к власти буржуазии. Типичным примером в этом отношении служат учения эпохи буржуазных революций. Утверждение, что государство является продуктом общественного договора — идеалистическое, но поскольку оно выступает теоретическим обоснованием политических стремлений капиталистических собственников в их борьбе против феодальной аристократии, то имеет, бесспорно, прогрессивное значение. Договорная теория «порывала с религиозным представлением о происхождении государства и государственной власти... она опиралась на общественную практику, а не носила умозрительный характер»⁴². В то же время феодальная реакция обосновывала свои классовые претензии с позиций идеалистического учения о божественном происхождении государства.

По А. Стамболийскому, природа и общество материальны, в ряде случаев между ними устанавливаются связь и взаимодействие. Движение и развитие выступают вечными свойствами материи во всех ее формах⁴³. Концепция развития органически связана с пониманием единства и борьбы противоположностей. Любое явление содержит полярные противоположности, которые находятся в непрерывном взаимодействии. С изменением в соотношении противоположностей единство явления распадается, изменяя его сущность. А. Стамболийский считает, что «любое нечто несет в себе самом элементы своего разрушения»⁴⁴. Эту закономерность он применял к конкретно-историческому анализу болгарского возрождения. По его мнению, «в обстановке чрезвычайного притеснения властями трудового народа и в момент наиболее острого материального разорения последнего появляются искры общенародного освободительного подъема»⁴⁵. Для А. Стамболийского это объективная закономерность. Единство и борьба противоположностей — всемогущий закон природы, определяющий и направляющий развитие. В обществе он реализуется как борьба между сословиями, классами и социальными группами в силу их положения и противоположности интересов⁴⁶. Она существу-

ет объективно и независимо от признания или отрицания ее теоретиками⁴⁷. Универсальный по своему характеру закон единства и борьбы противоположностей в социальной действительности имеет свою специфику. Классовая борьба в обществе всегда опирается на соответствующую идеологию, политическое сознание масс и степень их организованности; важное значение имеет и расстановка противоборствующих сил⁴⁸.

Диалектика социальной действительности такова, что закон единства и борьбы противоположностей вступает в противоречие с социал-дарвинизмом. Сочетание двух взаимоисключающих теорий не могло дать положительных результатов. Любые попытки А. Стамболийского сочетать биологические подходы с законами социальной действительности приводили к эклектическим заключениям. Такой же эффект имели и его аналогии между биологическими и социальными процессами. Например, общественное равновесие как выражение борьбы социальных сил, по его мнению, воспроизводит равновесие небесных тел, которые притягиваются и отталкиваются⁴⁹.

В развитии А. Стамболийский видит борьбу нового и старого. По его мнению, новое формируется в борьбе со старым. Какое-то время оно смутно противостоит старому и дает возможность последнему тормозить развитие, препятствовать самой жизни. Борьба этих противоположностей имеет объективный характер. Противодействие старого не может быть устранено волевым способом, но вмешательство создает условия, ускоряющие победу нового. При объяснении взаимодействия между этими философскими категориями А. Стамболийский использует и закон отрицания. Он пишет: «Мы привыкли проводить резкую грань между формами известного явления в органическом мире, считая, что любой вновь народившийся организм есть отросток угасшего уже его предшественника»⁵⁰. Новое не является ни голым отрицанием старого, ни абсолютным воспроизведением старого. Новое содержит в себе самом элементы преемственности и отрицания. Оно повторение старого, но в более высокой степени. При этом А. Стамболийский считает, что победа прогрессивного не всегда ведет автоматически к отмиранию старого. С изменением общества новое устаревает. Из фактора прогрессивного развития оно превращается в тормоз прогресса, когда занимает место тех же явлений, которые сдерживали развитие. А. Стамболийский подчеркивает, что «после любого удовлетворения известных нужд — нарождаются новые таковые, создаются новые условия для существования, новое поле для работы, новые желания, новые идеалы для преследования, новые препятствия, новая борьба за еще более новые результаты»⁵¹.

А. Стамболийский приближается к материалистической диалектике и в объяснении связи между категориями «необходимость» и «случайность». Он становится на позиции последовательного детерминизма, когда утверждает, что «всякое нечто представляется плодом известной слепой случайности, эта слепая случайность, однако, не есть нечто другое, кроме суммы потребностей, которые вызывают появление плодов»⁵². Следовательно, то, что на поверхности явления игра в случайность, в сущности, закономерный результат действия причин и зависимостей.

А. Стамболийский анализирует роль личности и народных масс в истории. Он выступает с критикой идеалистической трактовки, определяющей роли личности в социальном развитии. По его мнению, «настоящий бессмыслицей, сущим абсурдом было бы принять за причину... определенные качества личности»⁵³. Не великие личности определяют ход исторического развития, хотя они могут быть важным фактором в общественной жизни, а изменения социальной действительности являются результатом активности народных масс; творец истории — трудовой народ. Лидер БЗНС пытается установить зависимость между социальными условиями и пределами значимости отдельной личности. В его представлении роль личности заключается в ее способности отстаивать интересы своего сословия, организовать его, являться представителем масс. «Мы сильны, — считает он, — как парламентарии, как председатели дружб, как министры, мы сильны, пока в рядах организации, оберегая ее требования, сохраняя ее принципы»⁵⁴. Значение руководителей возрастает, когда они верят в трудовые массы и своевременно определяют стратегию для реализации их интересов в социальном развитии⁵⁵. Важное качество личности — ее способность синтезировать идеи и волю народных масс, направляя их в нужное русло для достижения поставленной цели. А. Стамболийский считает, что всякий раз, когда личности ошибаются, историческое движение масс

не останавливается, оно просто отвергает тех, кто перестает быть необходимым. На смену им приходят новые лидеры и возглавляют борьбу масс. В речи в Старой Загоре (15 января 1921 г.) он обращается к «земледельцам» с призывом: «Уважайте личности, но не боготворите их, сменяйте их, когда видите, что они являются не способными к работе... Сменяются генералы, а армии — они народные — остаются»⁵⁶.

Противоречива позиция А. Стамболийского в понимании революции как формы скачкообразного перехода из одного качественного состояния материи и общества в другое. Приверженцы Дарвина в объяснении общественных процессов, несмотря на различия во взглядах, едины в том, что эволюция — единственная форма и основной закон социального развития. А. Стамболийский не исключает насильственных, скачкообразных методов в преобразовании общества, но в целом не уходит от социал-дарвинистского представления об эволюционном развитии, что не дало ему приблизиться к пониманию исторического материализма.

Как реформатор А. Стамболийский считал, что посредством демократических реформ, эволюционным путем можно построить справедливое общество. Однако он не исключал и революционных средств, которые при определенном соотношении социальных сил являются не только оправданными, но и жизненно необходимыми, например, единственный способ ликвидировать деспотию — революционное насилие. Взгляды А. Стамболийского не вписываются в традиционную схему понимания капиталистической действительности, но он не создал и концепции о новом историческом типе неэксплуататорской социальной системы. Он — сторонник неревolutionного пути создания политической демократии как формы государственного объединения мелких трудовых собственников. И это главное, что разъединяет А. Стамболийского с марксистским учением о революции, хотя в целом он не отказывается от насилия как такового, являясь сторонником права народа на сопротивление угнетению. В соответствии с характером взглядов А. Стамболийского его можно отнести к наиболее радикальной части класса собственников эпохи классических буржуазных революций.

Революционные побуждения свойственны А. Стамболийскому в довоенные и первые послевоенные годы, когда он определяет тактику БЗНС. В начале века А. Стамболийский придерживается позиции, что БЗНС должен вести борьбу за интересы крестьян в границах буржуазной законности: «Мы будем действовать в рамках дозволенного законом, а те, кому мы не приятны, пусть не пытаются поступать против нас противозаконно. Мы сумеем защититься... и на действия реакции, когда она выйдет за рамки закона, будем отвечать не только законными средствами»⁵⁷. В этом высказывании звучит откровенная угроза, но допустимость насилия признается лидером БЗНС лишь в том случае, если буржуазия первая нарушит принцип законности. В сущности, А. Стамболийский остается сторонником легальных методов борьбы. Следуя его указаниям, партия так и поступала. В довоенный период БЗНС действовал в пределах буржуазной законности, быстро увеличивал численность своих рядов и непрерывно наращивал количество своих депутатов в парламенте. Война, обострение классовой борьбы, превращение буржуазной законности в свою собственную противоположность⁵⁸ вынуждают БЗНС менять тактику борьбы. А. Стамболийский признает правомерным революционное насилие. В своем письме парламентской фракции БЗНС из тюрьмы в 1916 г. он предлагает радикальные насильственные преобразования общества до полного удовлетворения демократических требований БЗНС⁵⁹.

Идею революционного насилия А. Стамболийский развивает в написанных им «Принципах БЗНС» (п. 3)⁶⁰. Новую тактику борьбы он оправдывает тем, что правящая элита путем произвола и насилия по отношению к народу нарушает буржуазную законность. В такой обстановке и БЗНС вправе выйти за пределы легальных форм борьбы. В своей речи на XV съезде БЗНС в 1919 г. А. Стамболийский уже более четко определил приоритеты борьбы: «Для меня, для вас, для всех партийцев не должен существовать вопрос: легальная или революционная организация БЗНС. Мы должны быть истинными детьми борьбы. Кто ими не стал в данный момент, тот еще будет»⁶¹. Позднее А. Стамболийский глубоко сожалел о том, что еще до начала Первой мировой войны прогрессивные силы не использовали революционные методы в борьбе против монархии и буржуазных партий: «Мы должны были еще в 1915 году революционным путем свергнуть Фердинанда и его кровопийц, которые ныне составляют Черный блок... Мы не исполнили свой долг»⁶². Столь же определенно необходимость революцион-

ного насилия выражена им в оценке Солдатского восстания 1918 г.: «Народ вершит свое величайшее священнодействие... когда нелегальными средствами занимается устранением известных препятствий в своем внутреннем устройстве»⁶³.

И тем не менее, А. Стамболийский не пришел к однозначному выводу о том, что революция — единственно возможный способ разрушения капиталистической социальной системы. Причины подобной позиции, на наш взгляд, две. Во-первых, А. Стамболийский и его сторонники в Союзе считали, что если они предпримут радикальные революционные преобразования, то соседние государства прибегнут к интервенции, которая кардинально ухудшит и без того тяжелое положение Болгарии. Такую позицию выразил Р. Даскалов в июле 1919 г., а затем подтвердил эту мысль и А. Стамболийский в парламенте⁶⁴. Вторая, и главная причина, заключается в том, что мелкобуржуазные политики, включая А. Стамболийского, вообще не преследовали цели уничтожения существующей в Болгарии социальной системы. Для них эволюционное переустройство общества в рамках существующей социальной системы — гарантия, как они думали, против насильственного свержения «земледельческого» режима. А. Стамболийский был уверен, что поскольку Земледельческий союз пришел к власти в результате победы на выборах, то и власть у него может быть отнята только путем утраты доверия избирателей. Менее чем за год до свержения «земледельческого» правительства А. Стамболийский обращался к буржуазным партиям со словами: «Идите к власти не с офицерами запаса, не с насилием, не с фашизмом, а на основе воли народа — подождем день выборов и тогда проверим свои силы»⁶⁵.

Подобные иллюзии А. Стамболийского не могут не вызвать удивления и непонимания. Легитимная смена буржуазных партий у власти совершается лишь при условии, если конструктивная оппозиция не выходит за пределы законности. Однако когда политическому господству буржуазии угрожает реальная опасность, она решительным образом освобождается от каких бы то ни было правил в свободной игре политических сил. Если прогрессивные силы не прибегнут к насилию, они сами отдадут победу контрреволюции. История доказала, что борьба за новое общество неизбежна. И хотя революционные классы, как правило, не стремятся первыми прибегнуть к насильственным методам борьбы, насилие реакции, вышедшее за пределы закона, обуславливает ответное насилие подавляемых классов, поскольку для них это единственное средство предотвратить собственное поражение.

Целенаправленное давление народных масс на руководство Земледельческого союза имело исключительно важное значение в радикализации политических взглядов А. Стамболийского. После тырновских событий 17 сентября 1922 г., когда силы реакции во главе с Конституционным блоком пытались совершить государственный переворот, А. Стамболийский заявил о безграничной силе народа, его способности защитить «земледельческую» власть, высоко оценил взаимодействие БЗНС и БКП в борьбе с силами реакции⁶⁶. Однако неоднородный характер БЗНС и участие в нем крупных собственников препятствовали революционизации Союза.

Во взглядах А. Стамболийского теория революционного насилия тесно взаимосвязана с вопросами о происхождении государства. Его философский подход к этому сложному теоретическому вопросу построен на использовании различных идейных течений — от социального дарвинизма, договорной теории до теории насилия, но ни одна из них не разработана им с достаточной полнотой, позволяющей судить о целостности взглядов на происхождение государства. И вообще этот вопрос затрагивается А. Стамболийским только вскользь, мимоходом, иногда даже без упоминания представителей соответствующих теорий и школ.

В теории насилия А. Стамболийского интересуют, прежде всего, экономические процессы, в результате которых возникает частная собственность. В тесной взаимосвязи с их пониманием находятся вопросы человеческих инстинктов, разделения труда, перераспределения излишков в пользу отдельных членов рода, разделения общинных владений⁶⁷. Многие в суждениях А. Стамболийского о собственности — результат влияния учения Л. Моргана о социальном прогрессе в развитии человечества, расширении источников средств существования. А. Стамболийский разделяет взгляды Л. Моргана на возникновение государства как следствие неспособности родовых учреждений удовлетворить материальные потребности классового общества⁶⁸. Но главное для А. Стамболийского — классовая дифференциация, которая и приводит к возникновению государства, являясь результатом действия двух основных

факторов — экономического и политического. Военная каста, возникшая в связи с разделением труда, охраняет накопленную частную собственность и удовлетворяет потребность в завоеваниях и грабежах. Вожди и племенная аристократия узурпируют путем насилия права рода и охраняют экономическое неравенство⁶⁹. Разделение труда, присвоение накопленных излишков и возникновение государства — важные факторы классовой дифференциации. Социальное неравенство коренным образом изменяет общественные отношения внутри рода. Следовательно, государственная власть создает экономическое неравенство, считает А. Стамболийский, в противовес материалистическим диалектикам, утверждающим, что социальное неравенство обуславливает возникновение государства⁷⁰.

В рассуждениях А. Стамболийского встречаются заимствования и из договорной теории: «Личность при вступлении в общественную жизнь жертвует известными свободами и привычками в замену тех, какие эта жизнь ей дает». Он не считает, что образование государства есть результат совпадения встречного волеизъявления членов общества, а напротив, утверждает: «Во имя материальных интересов создается известная политическая, общественная организация. Активный носитель этой организации — правящий класс, используя силу, которую дает ему его общественное положение... завладевает всеми областями человеческой жизни и становится действительным его регулятором»⁷¹. По А. Стамболийскому, государство сопутствует развитию классового общества. Оно не примиряет классовые противоречия, а поддерживает политическое господство различных классов в ходе исторического развития.

Взаимодействие политики и экономики в трактовке А. Стамболийского существенно отличается от взглядов представителей научного социализма. Он считает, что государство и экономика являются равнодействующими факторами в развитии общества. Государство, по его мнению, при своем возникновении отражает экономическое неравенство, но он допускает, что впоследствии демократическая государственная власть может определять характер экономики.

¹ См.: Катаев Н.А. Политика, власть и право в воззрениях А. Стамболийского. Уфа, 2002.

² См.: Геновски М. Философска основа на земеделската идеология. София, 1945. С. 7 и сл.; Крапивин А.В. Александр Стамболийский: жизнь, взгляды, деятельность. М., 1988. С. 34.

³ См.: Кожухаров К. Философски основи на идеологията на Ал. Стамболийски // История на философската мисъл в България. София, 1975. Т. 3. С. 229–242; Колева М. Философско-социологически аспекти в мирогледа на Ал. Стамболийски. София, 1976.

⁴ См.: Андреев К. Философско-социологическите възгледи на Ал. Стамболийски // Ал. Стамболийски — живот, дело, завети. София, 1980. С. 64–85.

⁵ Стамболийски Ал. Избрани произведения. София, 1979. С. 415.

⁶ См.: Антология мировой правовой мысли / отв. ред. О.А. Жидков. М., 1999. Т. 3. С. 618.

⁷ См.: Там же. С. 616 и сл.

⁸ См.: Иончи Л.Г. Георг Зиммель-социолог. М., 1981; История буржуазной социологии XIX – начала XX в. / под ред. И.С. Кона. М., 1979. С. 180–202.

⁹ См.: История буржуазной социологии XIX – начала XX в. / под ред. И.С. Кона. С. 164–179.

¹⁰ См.: Танчев Е. Държавно-правните възгледи на Ал. Стамболийски. София, 1984. С. 30.

¹¹ А. Стамболийский пишет: «Нет, ошибочна такая социология, ошибочно, мы полагаем, то социологическое направление, которое игнорирует мотивы, вызывая физическое, животное в человеческом обществе, и подается для рассмотрения исключительно то, что называется не иначе как человеческое говно» (Стамболийски Ал. Политически партии или съсловни организации? София, 1945. С. 88).

¹² См.: История буржуазной социологии XIX – начала XX в. / под ред. И.С. Кона. С. 53–89.

¹³ См.: Антология мировой правовой мысли / отв. ред. О.А. Жидков. 1999. Т. 3. С. 325.

¹⁴ См.: История буржуазной социологии XIX – начала XX в. / под ред. И.С. Кона. С. 67–68.

¹⁵ Там же. С. 68.

¹⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 32. С. 546.

¹⁷ История буржуазной социологии XIX – начала XX в. / под ред. И.С. Кона. С. 69.

¹⁸ См.: Там же. С. 69.

¹⁹ Там же. С. 69–70.

²⁰ См.: Там же. С. 40–51, 77; см. также: Спенсер Г. Основания социологии. СПб., 1898. Т. 1, ч. II. С. 277–361.

²¹ См.: Стамболийски Ал. Политически партии или съсловни организации? С. 10.

²² Там же. С. 10.

²³ См.: История буржуазной социологии XIX – начала XX в. / под ред. И.С. Кона. С. 82–83.

²⁴ Там же. С. 83; см. также: Кон И.С. Позитивизм в социологии. Л., 1964.

²⁵ История буржуазной социологии XIX – начала XX в. / под ред. И.С. Кона. С. 83.

²⁶ См.: Там же.

²⁷ Стамболийски Ал. Политически партии или съсловни организации? С. 90.

²⁸ См.: Там же.

²⁹ См.: Стамболийски Ал. Избрани произведения. С. 72.

³⁰ См.: Даскалов Р. Борба за земя. София, 1945. С. 22–23.

³¹ Стамболийски Ал. Политически партии или съсловни организации? С. 206.

³² См.: Там же. С. 301.

- ³³ См.: *Андреев К.* Указ. соч. С. 64–85.
- ³⁴ Стенографски дневници на V Велико народно събрание (далее — ВНС). С. 347.
- ³⁵ См.: Земледелско знаме. 1918. 8 юни. Бр. 69.
- ³⁶ *Стамболийски Ал.* Политически партии или съсловни организации? С. 100.
- ³⁷ См.: Там же. С. 200.
- ³⁸ См.: Там же. С. 101.
- ³⁹ *Стамболийски Ал.* Земеделските дейци и тяхното израждане. София, 1919. С. II; *Он же.* Земеделският съюз и неговите оръжия за отбрана и победа. София, 1919. С. 33.
- ⁴⁰ См.: *Драгиев Д.* Една политическа изповед. София, 1919. С. 8–9.
- ⁴¹ См.: *Турлаков М.* Характер и дисциплина. Ст. Загора, 1929. С. 18.
- ⁴² *Кашанина Т.В.* Происхождение государства и права. М., 1999. С. 89.
- ⁴³ См.: *Стамболийски Ал.* Политически партии или съсловни организации? С. 148, 235.
- ⁴⁴ Стенографски дневници на XIX ОНС. III ИС. С. 116.
- ⁴⁵ *Стамболийски Ал.* Политически партии или съсловни организации? С. 95.
- ⁴⁶ См.: Там же. С. 96–97.
- ⁴⁷ См.: Там же. С. 201.
- ⁴⁸ См.: Там же. С. 100–101.
- ⁴⁹ См.: Там же. С. 245–246.
- ⁵⁰ Там же. С. 177.
- ⁵¹ Там же. С. 129.
- ⁵² Там же. С. 134.
- ⁵³ Там же. С. 133.
- ⁵⁴ *Стамболийски Ал.* Земледелско управление. Първа година. София, 1921. С. 48.
- ⁵⁵ См.: *Стамболийски Ал.* Какъв трябва да бъде политикът. София, 1920. С. 28.
- ⁵⁶ Ал. Стамболийски — личност и идеи. София, 1930. С. 290.
- ⁵⁷ *Стамболийски Ал.* Избрани произведения. С. 98.
- ⁵⁸ См.: *Ленин В.И.* Два мира // Полн. собр. соч. Т. 20. С. 17.
- ⁵⁹ См.: *Стамболийски Ал.* Избрани произведения. С. 429.
- ⁶⁰ См.: *Стамболийски Ал.* Принципите на Българският земеделски съюз. София, 1919. С. 6–7.
- ⁶¹ *Стамболийски Ал.* Избрани произведения. С. 332.
- ⁶² Земледелско знаме. 1922. 29 юни. Бр. 79.
- ⁶³ *Стамболийски Ал.* Избрани произведения. С. 240.
- ⁶⁴ См.: Стенографией дневници на XVIII ОНС. 1 ИС. С. 6, 7, 43.
- ⁶⁵ Земледелско знаме. 1922. 3 ноеври. Бр. 24.
- ⁶⁶ См.: *Стамболийски Ал.* Защо ги съдим. София, 1923. С. 10; *Он же.* Избрани произведения. С. 401.
- ⁶⁷ См.: *Стамболийски Ал.* Политически партии или съсловни организации? С. 72–73.
- ⁶⁸ См.: *Морган Л.* Древнее общество. Л., 1935. С. 210.
- ⁶⁹ См.: *Стамболийски Ал.* Политически партии или съсловни организации? С. 44.
- ⁷⁰ См.: *Кашанина Т.В.* Указ. соч. С. 77–78.
- ⁷¹ *Стамболийски Ал.* Политически партии или съсловни организации? С. 12–13.

О.С. Ростова

ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ЛЬГОТНЫЕ УСЛОВИЯ ТРУДА ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ В РОССИИ (1917–1930-е ГОДЫ)

Российское законодательство, после революции 1917 г. основанное на марксистско-ленинской концепции равенства, предоставило женщине равные права с мужчиной во всех сферах общественных отношений.

Несмотря на то, что труд женщины широко использовался в общественном производстве еще до революции 1917 г., законодательное оформление льготных условий труда, с учетом физиологии женского организма, не носило системный характер¹. В дореволюционной России как для мужчин, так и для женщин рабочий день составлял в среднем 10 ч, были широко распространены сверхурочный, ночной женский труд, работа во вредных отраслях производства². Для работающей женщины Законом 1912 г. предусматривалось лишь право на четырехнедельный отпуск после родов и выдачу определенного денежного пособия.

Вовлечение женщины в производство классики марксизма оценивали в целом как прогрессивное, способствующее ее раскрепощению. «Освобождение женщины, ее уравнение в

© О.С. Ростова, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права).

правах с мужчиной невозможно ни сейчас, ни в будущем, — отмечал Ф. Энгельс, — пока женщина отстранена от общественного производительного труда и вынуждена ограничиваться домашним частным трудом. Освобождение женщины станет возможным только тогда, когда она сможет в крупном, общественном масштабе участвовать в производстве, а работа по дому будет занимать ее лишь в незначительной мере»³.

Однако уже в работе «Положение рабочего класса в Англии» (1845 г.) Ф. Энгельс указывал на губительное влияние фабричного труда на женский и детский организм в результате пренебрежительного отношения капиталистического общества к социальному, физическому и духовному развитию рабочих: «...Женщины не способны рожать, дети — калеки... целые поколения, обреченные на гибель, изнуренные и хилые»⁴ и т. д. Всесторонне проанализировав последствия вовлечения женщин в общественное производство, К. Маркс указал на такие негативные факторы, как разрушение здоровья, подрыв функции материнства, развал семьи⁵.

На возникшие противоречия между профессиональным трудом женщины и выполнением ею функций материнства указывала А.М. Коллонтай. «Деятельный век, — отмечала она, — это поворотный пункт в истории женской судьбы. Муж перестает быть единственным «кормильцем» в семье. Все чаще и чаще жена несет на своих плечах всю тяготу труда, особенно при кризисах и длительных безработицах мужа»⁶.

В приведенных взглядах присутствует классовый подход, а именно — выявление негативных сторон дореволюционного буржуазного общества. Очевидно, что «освобождение женщины» от домашнего хозяйства и «уравнение в правах с мужчиной» путем привлечения к производительному труду, без предоставления значительных трудовых льгот, привели к гиперболизации функций женщины, т. е. к основным обязанностям женщины-матери, женщины-хранительницы очага добавились еще и производственные.

В числе первых законодательных актов, принятых Советским правительством, был декрет «О страховании на случай болезни» от 22 декабря 1917 г., который, во-первых, устанавливал как для мужчин, так и для женщин 8-часовой рабочий день; во-вторых, содержал запрет на использование женского труда в ночное время, на подземных и сверхурочных работах⁷. Этим же декретом закреплялись трудовые льготы для беременной женщины и кормящей матери, с целью предоставления возможности последней кормить своего ребенка (каждые 3 ч, не менее получаса; рабочий день для кормящей матери в течение 9 мес. после родов был установлен не более 6 ч).

Очевидно, ряд ограничений, запрещавший использование труда женщины, был сделан не только потому, что женщины по своей природе физически слабее мужчин, но, главным образом, в целях сохранения женского организма и его способности к воспроизводству здорового поколения: нормальному деторождению и полноценному развитию ребенка.

Льготные условия труда женщины-матери составляли лишь одну сторону государственной охраны труда женщины, женщины-матери. Другая сторона состояла в оказании материальной поддержки беременной и кормящей матери через назначение ей социальных пособий. Так, указанным декретом в общей форме определялся порядок предоставления женщине отпуска и выплаты пособия по родам.

Более детально этот вопрос был урегулирован в Положении о социальном обеспечении трудящихся, введенном декретом СНК от 31 октября 1918 г., в котором отдельная глава была посвящена государственным пособиям беременным женщинам и роженицам⁸. Данное Положение закрепляло порядок предоставления беременным женщинам, занимающимся физическим трудом, отпуска сроком 8 недель до родов и 8 недель после. Кормящей матери было дано право на перерыв в работе для кормления ребенка каждые 3 ч, продолжительность рабочего дня для таких женщин не должна была превышать 6 ч в течение 9 мес. после родов. Дополнительно назначалось пособие, которое выплачивалось по достижению ребенком возраста 7 мес. Пособия для беременных женщин и рожениц устанавливались в тех размерах, как и при временной утрате трудоспособности — в размерах полного заработка, а пособие кормящим матерям — в размере $\frac{1}{4}$ полного пособия роженице. Кроме того, роженице выдавалось дополнительное пособие в размере пятнадцатикратного минимального дневного пособия на приобретение предметов ухода за ребенком.

Таким образом, законодательство предусматривало комплекс мер по охране женского труда путем создания для работающей женщины таких условий труда, которые позволили бы ей

трудиться наравне с мужчиной и в то же время выполнять материнские обязанности. Жизнеспособность ребенка, полноценность его физического и духовного развития, прежде всего, зависели от состояния здоровья женщины — будущей матери, условий ее жизни и труда, особенно в период беременности и кормления, именно поэтому меры государственного регулирования были направлены на совершенствование условий труда женщины.

Согласно постановлению Народного комиссариата труда (далее — Наркомтруда) от 31 июля 1918 г. «О наказе Инспекции труда», на учрежденную при Наркомтруде РСФСР Инспекцию труда возлагался контроль за проведением в жизнь декретов и постановлений советской власти в области охраны «интересов трудящихся масс, а также и непосредственное принятие необходимых мер по охране безопасности, жизни и здоровья рабочих и работниц»⁹.

При осуществлении надзора за трудом малолетних и подростков в соответствии с постановлением надлежало обращать внимание на следующие моменты: не допускались ли к работе лица в возрасте до 14 лет, соблюдалась ли норма рабочего дня для несовершеннолетних в возрасте до 18 лет (6 ч в сутки), соблюдался ли закон о запрещении ночной и сверхурочной работы малолетних, не допускались ли малолетние к самостоятельной работе с машинами, станками, на которые могли быть допущены только взрослые.

В 1918 г. первый Кодекс законов о труде¹⁰ (далее — КЗоТ 1918 г.) закрепил существовавшие ограничения использования детского и женского труда и ввел ряд новых норм, в частности, расширил ряд льгот и преимуществ работающей женщины, особенно это коснулось беременных женщин. Например, ст. 13, кроме запрета на использование труда женщин в ночное время, содержала правило о недопущении женского труда «в отраслях, особо тяжелых или опасных для здоровья»; ст. 97 содержала запрет на привлечение женщин к сверхурочным работам. Отметим, что с учетом экономической ситуации в стране данные ограничения носили больше декларативный характер и их осуществление на практике привело к значительным трудностям. Это касается, прежде всего, запрета использования женского труда в ночное время. В то же время жесткое соблюдение данного Закона ухудшило положение самих женщин, усилило женскую безработицу.

Постановление Наркомтруда РСФСР «О ночной работе женщин» от 4 октября 1919 г. временно разрешало в исключительных случаях использование женского труда в ночную смену в некоторых отраслях народного хозяйства «по предварительному представлению соответствующего профсоюза, утвержденному Народным комиссариатом труда»¹¹. Вслед за временным разрешением ночных работ вышло постановление Наркомтруда РСФСР и о временном разрешении сверхурочных работ женщин «ввиду особо тяжелых условий момента»¹². По словам А.М. Коллонтай, «нервная атмосфера гражданской войны, связанная с необходимостью напряженной работы тыла, заставляла нередко отступать на практике от установленных норм»¹³. Имели место и другие отступления, например, месячные отпуска были сведены на двухнедельные за год, введен четырехчасовой труд детей от 14 до 16 лет. Но уже постановлением от 24 ноября 1920 г. устанавливался запрет на работу в ночное время для женщин, кормивших грудью, и беременных. Надзор за выполнением и разрешение возникавших недоразумений возлагался на Инспекцию труда.

Циркуляр Наркомпроса, Наркомтруда, Наркомсобеса, Отдела народного образования от 5 апреля 1919 г. в целях коренного разрешения вопроса о социальном обеспечении малолетних, подлежащих снятию с работ, и предоставления им открытого доступа в единую трудовую школу обязал инспекторов труда и Отделы социального обеспечения создать Комиссии по малолетним в следующем составе; а) представителя местного Отдела народного образования; б) инспектора труда; в) представителя местного Отдела народного комиссариата социального обеспечения; г) представителя местного объединения профсоюзов¹⁴. К компетенции Комиссии по малолетним относились: 1) снятие с работ малолетних (до 14 лет); 2) их социальное обеспечение; 3) размещение малолетних по школам. Выполнению указанных задач предшествовало предварительное выяснение материального положения малолетнего, снимаемого с работы, и его семьи. В зависимости от размера бюджета определялись нормы социального обеспечения малолетнего и его семьи.

В 1920 г. перечисленные трудовые нормы были дополнены постановлением Наркомтруда и социального обеспечения «О продолжительности рабочего дня подростков от 16 до 18

лет, привлекаемых к работам по трудовой повинности, и о воспрещении привлекать к принудительным работам малолетних до 16 лет»¹⁵. В постановлении устанавливался рабочий день продолжительностью 6 ч для всех подростков 16–18 лет, привлекаемых по трудовой повинности. Постановлением закреплялось положение Кодекса о запрещении привлечения к принудительным работам малолетних до 16 лет. Последующим декретом СНК от 17 июня 1920 г. «Общее положение о тарифе» вводился запрет в приеме на работу лиц, не достигших 16-летнего возраста. Несовершеннолетние в возрасте от 16 до 18 лет теперь могли быть приняты на работу «для изучения работ и подготовки к ним», т. е. в качестве учеников¹⁶.

В декабре 1920 г. состоялось 1-е Всесоюзное совещание по охране материнства и младенчества, на котором особое внимание обращалось на основные задачи охраны материнства и детства: совмещение материнства с производительным трудом женщин¹⁷, сплочение в повседневной работе органов здравоохранения с женскими массовыми организациями¹⁸, сохранение ребенка, особенно раннего возраста, при матери¹⁹.

В начале 20-х гг. прошлого века продолжалось законодательное оформление трудовых прав женщины-матери. Основная социальная обязанность материнства заключалась, как отмечалось выше, прежде всего, в рождении здорового ребенка. Для этого «трудовое общество должно поставить беременную женщину в наиболее благоприятные условия; женщина же со своей стороны должна соблюдать все предписания гигиены в период беременности, помня, что в эти месяцы она перестает принадлежать себе — она на службе у коллектива, она “производит” нового члена трудреспублики»²⁰. Подобного рода заявления были характерны для всего исследуемого периода. Забота государства была направлена не на здоровье женщины и ребенка, а на «членов трудового коллектива».

«В целях охраны труда и здоровья трудящихся матерей, предоставления им фактической возможности кормления грудью своих детей» согласно постановлению Наркомтруда и здравоохранения от 11 ноября 1920 г. «О мерах охраны труда и здоровья матерей, кормящих грудью» кормящим матерям предоставлялось преимущественное право на работу на предприятиях или в учреждениях вблизи их места жительства, а также право «перехода на соответствующую работу в другое учреждение или предприятие, находящееся не далее двух верст от места их жительства»²¹.

Последующим постановлением Наркомтруда и Всероссийского центрального совета профсоюзов от 24 ноября 1920 г. «Об охране труда беременных и кормящих грудью женщин»²² устанавливался запрет на «перемещения и командировки, связанные с необходимостью оставления места постоянного жительства, беременных работниц и служащих без их согласия». Этим же постановлением запрещались сверхурочные работы для работниц физического труда, беременных, начиная с 5-го месяца, и для кормящих грудью. Немаловажно, что для лиц, виновных в нарушении указанного постановления, предусматривалась судебная ответственность.

Постановлением Наркомтруда и Всероссийского совета профсоюзов «О переводе и командировках женщин, подростков и малолетних» запрещалось переводить по службе или временно командировать в места, находящиеся вне пределов места постоянной работы, беременных женщин (начиная с 5-го месяца), матерей, имеющих детей моложе 8 лет при отсутствии другого ухаживающего лица, без их на то согласия²³. Данный запрет распространялся на работающих малолетних детей в возрасте до 18 лет.

Контроль за соблюдением трудовых норм по охране материнства на предприятиях в соответствии с постановлением Наркомтруда и социального обеспечения от 6 февраля 1920 г. «Наказ санитарным инспекторам» был возложен на санитарные инспекции, в задачи которых входило обследование предприятий, физического состояния рабочих, охрана труда, соблюдение за исполнением требований по защите материнства и младенчества²⁴.

Значительные трудности для работавших женщины создавала растущая в начале 20-х гг. безработица. Наблюдалось массовое сокращение женщин с предприятий в течение 1921–1924 гг., что было связано, с одной стороны, с демобилизацией армии, освободившей около 4 млн чел., а с другой стороны, с самой новой экономической политикой — предоставлением предприятиям определенной степени самостоятельности, введением хозрасчета. Постановление, принятое 20 февраля 1922 г. совместно с Наркомтруда и социального обеспечения, Всероссийским центральным советом профессиональных союзов и Высшим советом народных хозяйств «Об усло-

виях и порядке увольнения от работ женщин в связи с сокращением штатов»²⁵, ограничивало увольнение женщин и защищало права работающей матери. Дети уволенных женщин оставались в детских учреждениях, находившихся на содержании тех предприятий и учреждений, из которых произошло увольнение матери, до поступления ее на другую работу.

Характерным признаком охраны труда в первые годы Советской власти было то, что разработка правил и норм по охране труда многими ведомственными организациями, отраслевыми ЦК профсоюзов и использование имеющихся научных достижений не координировались единым органом и были недостаточными и нецеленаправленными. В результате все это в ряде случаев вело к дублированию и разнобою в работе, к различному решению одних и тех же вопросов охраны труда в правилах, разрабатываемых разными ведомствами и отраслевыми профсоюзами; некоторые первостепенной важности вопросы охраны труда не находили решения в принятых нормативных актах.

В интересах осуществления охраны материнства и детства во втором Кодексе законов о труде (далее — КЗоТ 1922 г.), утвержденном сессией ВЦИК в октябре 1922 г., были сконцентрированы все изданные за 5 лет законодательные акты, регулирующие охрану детского и женского труда²⁶.

Так, КЗоТ 1922 г. в качестве общего правила запрещал прием на работу лиц моложе 16 лет, и лишь в исключительных случаях инспекторам труда предоставлялось право давать разрешение на поступление на работу, связанную с обучением, лиц в возрасте от 14 до 16 лет. Устанавливая для малолетних 4-часовой рабочий день, КЗоТ 1922 г. предоставлял им таким образом возможность продолжать обучение в школе. Все несовершеннолетние в отношении поступления на работу делились на три категории: 1) дети в возрасте до 14 лет, не допускавшиеся к наемному труду, кроме легких сельскохозяйственных работ; 2) дети от 14 до 16 лет, имевшие право поступать на работу только с разрешения инспекции труда; 3) несовершеннолетние в возрасте от 16 до 18 лет, поступавшие на работу без особого разрешения. Продолжительность рабочего дня для лиц в возрасте от 16 до 18 лет не превышала 6 ч.

Отметим, что еще до опубликования КЗоТа 1922 г. в целях охраны здоровья «подростающего рабочего населения» СНК принял декрет «О врачебном освидетельствовании рабочих подростков» от 13 октября 1922 г., в соответствии с которым все подростки до 18 лет не могли быть приняты на службу или на работу без медицинского освидетельствования²⁷. Врачебное освидетельствование рабочих подростков, а также подростков, обучавшихся в школах фабрично-заводского ученичества, следовало производить периодически, не менее 1 раза в год.

КЗоТ 1922 г. установил, что в случае явного несоответствия между состоянием здоровья и тяжестью исполняемой работы несовершеннолетнего должны переводить на другую, более легкую работу. Если при освидетельствовании оказывалось, что подросток по состоянию здоровья нуждался в санаторном, курортном лечении, в помещении в дом отдыха или в продолжительном отпуске, то предприятиями, здравотделами и профсоюзами принимались соответствующие меры. В числе мероприятий, направленных на оздоровление несовершеннолетних, необходимо отметить также и включение физической культуры в производство²⁸.

Одновременно КЗоТ 1922 г. запрещал привлечение несовершеннолетних к сверхурочным работам, при обнаружении указанных нарушений виновные должны были привлекаться к ответственности.

КЗоТ 1922 г. подтверждал запрет на использование труда женщин на особо тяжелых и вредных для здоровья производствах, на подземных работах. Запрещалась ночная работа женщин и несовершеннолетних в возрасте до 18 лет, а также сверхурочная работа беременных и кормящих грудью женщин; закреплял право женщины на получение оплачиваемого отпуска по беременности и родам; предусматривал выдачу пособий по беременности и родам в размере средней месячной зарплаты; на кормление ребенка в размере $\frac{1}{4}$ зарплаты в течение 9 мес. со дня рождения ребенка; единовременного дополнительного пособия на предметы ухода за новорожденным в размере месячной зарплаты.

Указанный Кодекс дополнил и уточнил ранее действовавшее законодательство (например, закрепление полуторачасового дополнительного перерыва на кормление ребенка с зачетом его в рабочее время, что не оговаривалось в КЗоТе 1918 г. и нередко служило поводом отказа работниц от использования такого права ввиду того, что некоторые предприятия эти перерывы не

оплачивали). Перечисленные нормы, регулирующие права женщины-матери, действовали практически на протяжении всего исследуемого периода. Некоторые виды льгот и ограничений использования женского труда были расширены и закреплены в постановлении ЦИК и СНК СССР от 2 января 1929 г. «О семичасовом рабочем дне»²⁹, а также постановлении НКТ СССР от 17 мая 1930 г. «О запрещении женского труда на особо тяжелых и вредных работах и профессиях»³⁰.

Обратим внимание на тот факт, что охрана детского труда постепенно получила распространение и в сельской местности. Так, 18 апреля 1925 года Совнаркомом издаются «Временные Правила», ставшие первым законом, регулировавшим взаимоотношения нанимателя и работника в сельском хозяйстве. Теперь труд несовершеннолетних в деревне начал регулироваться различными законодательными актами в зависимости от типа хозяйства, в котором он применялся. Например, по общему правилу применение наемного труда в колхозе запрещалось, поэтому условия труда несовершеннолетних в каждом отдельном коллективе устанавливались постановлением общего собрания колхоза. К несовершеннолетним, работавшим по найму на предприятиях, принадлежавшим колхозам, применялись общие нормы КЗоТа. Новые «Временные Правила» от 11 июля 1929 г. отменяли ранее действовавшие «Правила» и значительно улучшали условия труда несовершеннолетних в сельской местности (например, категорически запрещали прием на тяжелую и вредную для здоровья работу лиц, не достигших 12 лет; устанавливали обязательное освобождение несовершеннолетних батрачат от работы для учебы).

В начале 30-х гг. новым видом надзора за выполнением и соблюдением трудового законодательства стала общественная инспектура по охране труда³¹, организуемая согласно «Положению» во всех государственных, производственных предприятиях, на транспорте, в строительстве и в совхозах. В целях улучшения работы по охране труда и технике безопасности, а также усиления контроля рабочей общественности за проведением в жизнь законов о труде, в соответствии с постановлением СНК «Об общественных инспекторах по охране труда»³² во всех государственных предприятиях выделялись общественные инспекторы по охране труда, которые должны были осуществлять надзор за выполнением КЗоТа 1922 г. При его несоблюдении нарушители привлекались к ответственности.

Наряду с мерами, принимаемыми для охраны детского труда, были разработаны и приняты законодательные акты, обеспечивающие благоприятные условия труда женщины в сельской местности. К таким законодательным актам можно отнести, например, постановление НКТ СССР от 9 мая 1931 г. «Об условиях труда женщин-трактористок и шоферов на грузовых машинах»³³ и положения, предусматривавшие ряд льгот для беременных женщин, а также кормящих матерей, закрепленные в Примерном Уставе сельскохозяйственной артели, утвержденном СНК СССР и ЦК ВКП(б) 17 февраля 1935 г.³⁴

Некоторые нововведения относительно труда женщин содержались в постановлении ЦИК и СНК от 27 июня 1936 г., в соответствии с которым при назначении отпуска по беременности и родам женщины-служащие приравнивались к женщинам, занятым тяжелым физическим трудом³⁵. Также предусматривалось уголовное наказание за отказ в приеме на работу женщин по мотивам беременности и снижение им заработной платы по тем же мотивам.

Таким образом, новое трудовое законодательство, направленное на охрану женского и детского труда, было, бесспорно, более совершенным по сравнению с ранее существовавшим в дореволюционной России. Вовлечение женщины в общественную деятельность сопровождалось созданием и развитием законодательной базы, регулирующей труд женщины путем создания благоприятных условий для совмещения производственной деятельности с материнством, предоставления специальных льгот беременным женщинам и кормящим матерям, назначения пособий по беременности и родам. При этом законодатель предусматривал комплекс мер по охране материнства путем создания для работающей женщины таких условий труда, которые бы позволили ей работать наравне с мужчиной и в то же время выполнять материнские обязанности.

¹ Закон от 3 июня 1885 г. «О воспреещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам на фабриках, заводах и мануфактурах», устанавливавший запрет на привлечение женщин и подростков, не достигших 17 летнего возраста, к ночным работам на некоторых видах производства (хлопчатобумажных, полотняных, шерстяных фабриках), носил экспериментальный характер и вводился в действие на определенный срок (3 года). Постоянный характер воспреещении ночной работы несовершеннолетних и женщин был закреплен Законом от 24 апреля 1890 г. «Об изменении постановления о работе малолетних, подростков и лиц женского пола на фа-

бриках, заводах и мануфактурах и о распространении правил о работе и обучении малолетних на ремесленные заведения». Вместе с тем этим же Законом расширялись возможности применения труда малолетних, в т. ч. в ночное время, в выходные и праздничные дни, а также допустив в ряде случаев ночную работу женщин.

² См.: Закон от 2 июня 1897 г. «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской и горной промышленности».

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 162.

⁴ Там же. Т. 2. С. 394–395.

⁵ См.: Там же. Т. 23. С. 406–413, 472–480, 494–495, 504–505.

⁶ См.: Коллонтай А.М. Труд женщины в эволюции хозяйства. М.; Пг., 1923. С. 89.

⁷ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1, ст. 7; Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 267–276.

⁸ См.: СУ РСФСР. 1918. № 89, ст. 906; Декреты Советской власти. М., 1964. Т. 3. С. 481–494.

⁹ СУ РСФСР. 1918 № 56, ст. 620.

¹⁰ См.: СУ РСФСР. 1918. № 87–88, ст. 905.

¹¹ СУ РСФСР. 1919. № 48, ст. 470.

¹² СУ РСФСР. 1919. № 65, ст. 587.

¹³ Коллонтай А.М. Указ. соч. С. 161.

¹⁴ См.: ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 2. Д. 324. Л. 13.

¹⁵ См.: СУ РСФСР. 1920. № 1, ст. 1.

¹⁶ См.: СУ РСФСР. 1920. № 61–62, ст. 276.

¹⁷ См.: Конюс Э.М. Пути развития советской охраны материнства и младенчества (1917–1940 годы). М., 1954. С. 124.

¹⁸ См.: Там же. С. 128.

¹⁹ См.: Там же. С. 132.

²⁰ Коллонтай А.М. Указ. соч. С. 173.

²¹ СУ РСФСР. 1920. № 89, ст. 456.

²² См.: СУ РСФСР. 1920. № 91, ст. 477.

²³ См.: СУ РСФСР. 1921. № 40, ст. 218.

²⁴ См.: СУ РСФСР. 1920. № 40–41, ст. 181.

²⁵ См.: СУ РСФСР. 1922. № 18, ст. 203.

²⁶ См.: СУ РСФСР. 1922. № 70, ст. 903.

²⁷ См.: СУ РСФСР. 1922. № 65, ст. 842.

²⁸ См.: Постановление коллегии НКТ СССР от 5 февраля 1931 г. // Известия НКТ СССР. 1931. № 30.

²⁹ См.: Собр. законодательства СССР. 1929. № 4, ст. 30.

³⁰ См.: Известия НКТ СССР. 1929. № 34/35. С. 530.

³¹ Создана на основании постановления СНК СССР от 30 июня 1931 г. и «Положения» от 10 августа 1931 г. // Известия НКТ. 1931. № 25.

³² См.: СУ РСФСР. 1931. № 42, ст. 289.

³³ См.: Известия НКТ СССР. 1931. № 14/15. С. 277.

³⁴ См.: Собр. законодательства СССР. 1935. № 11, ст. 82.

³⁵ См.: Собр. законодательства СССР. 1936. № 34, ст. 309.

Н.Ж. Бегишева

ВЛИЯНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СУЩНОСТЬ СОДЕРЖАНИЯ ПЕРЕХОДНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ В ПЕРИОД ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917 ГОДА

Переходное состояние государства представляет собой широкий комплекс крайне неустойчивых процессов. Переходность означает какие-либо изменения, трансформации, происходящие в том или ином явлении. Переходное государство — это промежуточное состояние, в котором закладываются основы и модели дальнейшего развития государственной и правовой системы.

Исходя из концепции исторического материализма, переходный период не составляет какого-либо самостоятельного периода в истории общества и государства. Он, как правило, является периодом их упадка и кризиса¹. По мнению Л.Г. Олеха, переходный процесс включает в себя движение от устойчивых политико-правовых систем к неустойчивости, хаосу и затем к новой устойчивой системе. Завершение переходного периода знаменует собой утверждение новой государственной формации и закрепление в ней господствующей социальной группы общества или класса².

© Н.Ж. Бегишева, 2009

Аспирант кафедры теории и истории государства и права (Тольяттинский государственный университет).

Процесс перехода осуществляется разными путями, как революционным, так и эволюционным. Февральская революция 1917 г. в России повлекла за собой коренное изменение государственного строя, реорганизацию всего государственного механизма, трансформацию государственной идеологии, что, как представляется, можно с уверенностью отнести к революционным преобразованиям. Переход в феврале 1917 г. от прежнего государственного и правового строя к новому, совершаемый путем коренных общественных преобразований, привел к видоизменению формы правления, государственного устройства и политического режима. Форма российского переходного государства того времени являлась смешанной, сочетавшей в себе элементы различных государственных форм. Современные исследователи, в частности В.Е. Чиркин, говорят в связи с этим о существовании т. н. «гибридных» форм, которые объединяют противоречивые признаки внутри одного и того же типа³.

Основная задача переходного государства в период Февральской революции 1917 г. состояла в том, чтобы сохранить функциональное назначение государственных институтов регулирования политических, социальных, экономических и других процессов и сделать их при этом непосредственно зависимыми от демократических институтов и граждан, связанных с принципами народовластия. Как показал исторический опыт, сделать это можно было путем диалога, поиска договоренностей, взаимодействия всех элементов политической системы в интересах всего общества и каждого индивида. Однако этого не произошло, потому что политические элиты и обеспечивающие их деятельность структуры вынуждены были действовать не только в рамках наметившегося в обществе курса политико-экономических, социальных и правовых преобразований, но и в интересах своего электората. Временное правительство также делало попытку действовать через выборные институты государственной власти, чтобы обеспечить себе поддержку общества. Однако интересы различных групп электората зачастую были диаметрально противоположны, что вносило нестабильность и противоречивость в политическую систему и затрудняло путь диалога и поиска договоренности.

Февральская революция сопровождалась нарушением старой законности, она ниспровергала существовавший политический строй, систему законодательства и правопорядка. В этих условиях политическая система общества перешла в крайне нестабильное синергетическое, неуравновешенное состояние, при котором зачастую общественные организации, движения и политические партии превалировали над государственной властью. Например, Советы имели большую поддержку со стороны общества, нежели Временное правительство.

Отсутствие законодательной власти в структуре государственного механизма обусловило образование правового вакуума в регулировании общественных отношений и потенциальную слабость исполнительной вертикали, лишенной парламентской опоры⁴. Это затрудняло возможность перехода общества к демократическому развитию. Поэтому созыв Учредительного собрания представлялся всем прогрессивным слоям населения единственной возможностью построения демократического государства, в связи с чем политико-правовая идея Учредительного собрания приобретала общенациональный характер. Только Учредительное собрание виделось всем политическим партиям, общественным объединениям и организациям в качестве легитимного высшего представительного органа государства⁵.

Однако Временное правительство затянуло выборы в Учредительное собрание на длительный срок. Генерал А.И. Деникин отмечал, что это было связано с медленным принятием закона о выборах, трудностью их проведения в военное время на огромной территории, сложностью самого избирательного процесса из-за несоответствия правовой культуры населения и демократической избирательной системы⁶.

Слабость Временного правительства и неспособность его к последовательному проведению демократических преобразований, неумение справиться с революционной анархией многие объясняют разрушительным действием двоевластия, в результате которого государство как властная институция уступила свои полномочия по управлению обществом Советам рабочих и солдатских депутатов. Реализация любого нормативно-правового акта Временного правительства и местных властей, включая и судебные решения, зависела от одобрения или неодобрения их Советами. Ведущие партии страны по-разному оценивали сложившуюся ситуацию, что вносило в политическую систему общества дополнительные элементы нестабильности.

Либералы (кадеты), которые считали, что государство должно находиться вне политики и выполнять роль «ночного сторожа», полагали что такая ситуация не давала правительству

возможности для осуществления внепартийной и надклассовой деятельности в интересах всех слоев общества. Социалисты, эсеры, меньшевики, наоборот, утверждали, что двоевластие «ставило необходимый барьер» на пути любых поползновений буржуазии, овладевшей государственным аппаратом, к злоупотреблению государственной властью⁷. Они считали, что государство призвано выступать в качестве своеобразного поля для справедливого разрешения социальных конфликтов, но не как механизм классовых привилегий и партийного господства⁸. Тем не менее, они признавали, что законным образом государственное принуждение может быть использовано не Советами, а только Временным правительством.

Таким образом, и правые, и левые партии видели главную задачу государства переходного периода в осуществлении общедемократических преобразований, улаживании социальных конфликтов в обществе и руководстве экономикой до тех пор, пока новый государственный строй не получит своего конституционного оформления через Учредительное собрание.

Государственную политику вывода общества на «светлый путь свободной гражданской организации»⁹ Временное правительство пыталось проводить двумя путями. Первый охватывал социально-правовую сферу и заключался в организационном и правовом разрешении гражданских конфликтов на всех ступенях общественной иерархии — от обычных демократических избирательных структур на местах до посреднических комитетов в промышленности и сельском хозяйстве. Второй путь предполагал правовое регулирование ограничения рыночного обмена с целью наилучшего обеспечения населения товарами первой необходимости при минимальном экономическом ущербе для государства.

В обоих случаях правительство стремилось ограничить свою деятельность только посредничеством между «трудом» и «капиталом» и, отстраняясь от активной роли в управлении экономикой, предоставляло право администрации предприятий и рабочим самим регулировать производственные отношения и разрешать конфликты. В сельском хозяйстве в качестве арбитров между помещиками и крестьянами должны были выступать создаваемые государством земельные комитеты, окончательное же законодательное решение «вопроса о земле» откладывалось до Учредительного собрания.

Таким образом, правительство в переходный период главной своей задачей видело удержание социальных конфликтов в рамках правового поля и стремилось создать для этого минимальные условия.

Так, например, первым шагом Временного правительства было формирование избирательных органов и соответствующего правового механизма для проведения выборов в Учредительное собрание и местные органы самоуправления — земства и думы. Внешне казалось, что демократическая избирательная система как инструмент государственного регулирования социально-политических отношений в обществе способствовала укреплению государственных устоев. Однако реально правительство не смогло обеспечить эффективное применение демократического избирательного права из-за детерминированности его социально-экономическими отношениями — крестьяне, солдаты и рабочие не верили, что буржуазное демократическое государство на справедливой основе решит вопросы о земле, мире и т.д. Генерал Деникин по этому поводу отмечал: «Свобода выборов ... оказалась злой насмешкой ... все несоциалистические, даже политически нейтральные группы, взяты под подозрение, подвергались гонению. Агитация их не допускалась, собрания срывались; в выборном делопроизводстве практиковались вопиющие злоупотребления; нередко в отношении их представителей применялось и прямое насилие, избиение и уничтожение избирательных списков ...»¹⁰.

Правовой нигилизм солдат, самой влиятельной в этот период в России части населения, действовавшей на основе грубой силы, вносил, по словам Деникина, в «жизнь местных обществ беззаконие и страх». «Демократия на местах в лице мирных обывателей (мещанства, трудовой интеллигенции) являлась стороной слабой, поэтому избранные населением органы местного самоуправления везде теряли свой авторитет и власть, уступая ее общественным образованиям типа советов и армейских комитетов»¹¹.

Таким образом, попытка государственного регулирования политических отношений через демократические механизмы избирательного процесса оказалась несостоятельной, она вела к развалу государства. В связи с этим у наиболее обеспеченных слоев общества это вызвало стремление к установлению «сильной власти» и изменению политического режима в сторону военной диктатуры в лице популярного в то время генерала А.Г. Корнилова.

Следует отметить, что одной из задач Временного правительства являлось государственное регулирование социально-экономической сферы «труда и капитала», что требовало законодательной перестройки отношений между рабочими и администрацией предприятий. В связи с этим в Министерстве труда был создан «Отдел взаимоотношений труда и капитала». Результатом работы этого отдела явилось Постановление Временного правительства о введении 8-часового рабочего дня¹².

Главная задача переходного государства состояла в правовом разрешении земельного вопроса. Однако, как и в промышленности, Временное правительство ограничивалось лишь посредничеством между помещиками и крестьянами через земельные комитеты. Такая деятельность государства не приносила результатов. Демократическое надклассовое и «надпартийное» управление обществом на селе в условиях правового вакуума при решении главного социального вопроса — вопроса о земле — неизбежно приводило к хаосу, обострению социальных и политических противоречий, падению роли государства как политической формы организации общества и росту влияния партийных и общественных организаций, чьи программы и лозунги отвечали интересам низших слоев общества.

«Демократическая» альтернатива в формировании новой российской государственности чередовала во взаимоотношении государства и общества «не насилие и принуждение, а добровольное подчинение свободных граждан созданной ими самими власти»¹³, приводила к разрушению самих основ государства, что наиболее ярко проявилось в области национально-территориального устройства. Наибольшее внимание российской общественности привлекли вопросы, связанные с государственным самоопределением Финляндии, Украины и Польши. Последняя фактически была потеряна для России, т. к. ее территорию оккупировали германско-австрийские войска, и немецкое правительство провозгласило независимость Польши от Российского государства. Подчиняясь обстоятельствам, Временное правительство также вынуждено было издать юридический спорный акт о политической автономии Польши, прикрываясь риторикой о будущем согласии Учредительного собрания «на те изменения государственной территории России, которые необходимы для образования свободной Польши»¹⁴.

В отношении Финляндии и Украины вопрос решался более сложно и болезненно: между Временным правительством и правительствами местных государственных образований возникла борьба по поводу порядка самоопределения, правового статуса автономий этих территорий. В основе конфликта центра и окраин лежал правовой вакуум, образовавшийся в результате отсутствия учредительной власти и самоустранения Государственной Думы, который связывал Временное правительство при юридическом определении политических форм и территориальных границ данных автономий. Вместе с тем Временное правительство не могло игнорировать и стремление последних к наиболее полному и немедленному осуществлению их национально-государственных интересов. После объявления украинской Центральной Радой Универсала от 11 июня 1917 г. «О создании собственных форм национально-государственного устройства» Временное правительство вынуждено было 2 июля в нарушение существовавшего законодательства декларировать украинскую политическую автономию, не дожидаясь созыва Учредительного собрания. Это положило начало строительству федеративного государственного устройства, которое грозило перерасти и, как показали дальнейшие события, переросло в процесс полного государственного самоопределения Украины.

В отношении Финляндии правительство в целом юридически не изменило законодательных основ отношений ее с Россией, подтвердив права и привилегии страны. Вместе с тем верное принципам демократии, оно вынуждено было отменить все ограничения финляндской конституции и дать финскому народу право на созыв сейма, что также явилось началом отделения Финляндии от Российского государства.

Демократическая политика Временного правительства по улаживанию национальных отношений не приносила результатов. Государство не могло стать над этими отношениями, оно втягивалось в них и, невольно становясь ареной конфликтов, эволюционировало в сторону изменения формы своего устройства, постепенно превращаясь из унитарного государства в федеративное с дальнейшей тенденцией к полному государственному самоопределению целых территорий.

Таким образом, подводя итоги вышесказанному, можно сделать вывод о том, что весьма спорными являются суждения авторов, считающих, что в переходном государстве основой

является его деятельность в политической сфере, поскольку «уровень экономики, социальная сфера и иные направления деятельности государства будут напрямую зависеть от уровня управления общественными делами»¹⁵. Как показывает исторический опыт Февральской революции, деятельность государства в политической сфере была полностью детерминирована социально-экономическими общественными отношениями.

¹ См.: Барз М.А. Великие социальные революции XVII–XVIII веков. М., 1989. С. 12.

² См.: Олех Л.Г. Проблемы переходности. Россия в мире. Новосибирск, 2000. С. 25.

³ См.: Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С. 213.

⁴ См.: Медведев В.Г. Белое движение как результат кризиса политико-правового развития в 1917–1918 годах. М., 2002. С. 15.

⁵ См.: Водовозов В.В. Учредительное собрание. Пг., 1917. С. 66–73.

⁶ См.: Деникин А.И. Очерки русской смуты // Вопросы истории. 1990. № 5. С. 149.

⁷ См.: Меншевики: сборник статей. Нью-Йорк, 1998. С. 149–152.

⁸ См.: Медведев В.Г. Указ. соч. С. 45.

⁹ Вестник Временного правительства. 1917. 7 марта.

¹⁰ Деникин А.И. Указ. соч. С. 149.

¹¹ Там же.

¹² См.: РГИА. Ф. 4100. Оп. 1. Ед. хр. 182.

¹³ Декларация Временного правительства от 25 апреля 1917 г. // Речь. 1917. 26 апр.

¹⁴ Зуев М.Н. История России. Хроника. М., 1995. С. 180.

¹⁵ См.: Арзамаскин Н.Н. Переходное государство и его форма. Ульяновск, 2006. С. 96.

Д.Г. Гаврилов

ИСТОЧНИКИ ГРУЗИНСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ПЕРИОД С XI ПО XVIII ВЕК

Государственная и культурная жизнь грузинского народа восходит к глубокой древности. Государственность зародилась у грузинских племен еще в конце II тысячелетия до н. э.; несомненно столь же длинный путь должно было пройти в своем развитии и грузинское право как в русле обычая, так позднее и в форме закона¹.

Право — неразрывный спутник государства — оставило свой первоначальный след в истории грузинского правотворчества в форме обычаев. В дальнейшем все законотворчество грузинского народа опиралось на обычное право, которое служило фундаментом всех правовых институтов.

На протяжении своей многовековой истории народ Грузии проявил творческие способности и в области права, создав значительные юридические памятники, из которых, к сожалению, до нас дошли лишь немногие. Исследуя данные источники, можно проследить эволюцию государственного образования, т. к. памятники права любого народа — это стержень, зеркало общественно-политической и социально-правовой жизни.

Законодательные памятники V–X вв. до нас не дошли, но в грузинской исторической литературе можно найти немало заслуживающих внимания сведений о древнегрузинском феодальном праве. В разных отраслях права шла интенсивная творческая работа, и в целом юридическая мысль Грузии той эпохи находилась на достаточно высоком уровне.

Исследователи столкнулись с определенными сложностями, т. к. вынуждены были опираться на такие юридические первоисточники, как грамоты-гуджары, жалобы истцов, решения наделенных соответствующей властью лиц. По словам академика И. Джавахишвили, данные источники «являются бесценным кладом, ибо рисуют картину действовавшего права и содержат бесспорные сведения»².

В рассматриваемый период большое значение имело обычное право. Им регулировались семейные отношения, многие области гражданских правоотношений и т. д. Немаловажную роль нормы обычного права играли в развитии уголовного и судебного права.

© Д.Г. Гаврилов, 2009

Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права).

Значительное влияние на правотворчество грузинских царей оказало высокоразвитое византийское право. Начиная с IX в., предпринимаются попытки систематизации национального законодательства. Первым светским актом этого периода, дошедшим до нас в виде фрагментов, является «Книга права», известная как Законы Баграта Куропалата, написанные предположительно во второй половине XI в. Часть из них дошла до нас в составе Судебника Беки и Агбуги. Этот отрывок законов Баграта содержит богатый материал для изучения судебной организации и процессуального права феодальной Грузии, а также повествует о функциях царского совета и других органов власти³.

В жалованной грамоте Баграта IV Опизскому монастырю описано судебное разбирательство спора по поводу земельных владений, дело имело особую важность, следовательно, по данному документу можно изучить процедуру рассмотрения крупных гражданских дел.

Следует отметить, что в источниках права имеется двухвековой пробел, но исследователи высказывают справедливое замечание по поводу «белого пятна», находя основания для твердого убеждения, что это лишь пробел в нашей осведомленности, законодателям же XIV в. было не только известно о существовании более ранних кодексов, они имели возможность к ним обращаться⁴.

Период с XIII до XV в. примечателен тем, что в это время проходил процесс объединения Грузии, власть монголов пала и установилось единоцарствие. Законы Георгия Блистательного и «Распорядок царского двора» относятся к одному и тому же периоду. Так или иначе, Георгию Блистательному принадлежит заслуга в восстановлении старого порядка.

Наиболее плодотворны для грузинского правотворчества — XIV–XVIII вв. До нас дошли составленные в этот период кодексы, общим источником которых послужило грузинское обычное право. Среди них следует назвать следующие: Законы царя Георгия (XIV в.), «Распорядок царского двора» (XIV в.), Судебник Беки и Агбуги (XIV–XV вв.), Законы католикосов (XVI в.), Законы Вахтанга VI (XVIII в.) и др.

Судебник Георгия V (Законы Георгия V) — сборник законов, изданный царем Георгием V между 1325 и 1346 гг., был призван распространить грузинское феодальное право на районы верховьев Арагвы и Ксани, население которых противилось установлению феодальных отношений. Этот специальный судебник способствовал утверждению у грузин-горцев системы феодальных отношений по образцу того, как они сложились в равнинной части страны. Он сохранял такие устаревшие обычаи, как кровная месть (например, в случае похищения чужой жены), убийство вора в момент преследования и одновременно вводил новые формы ответственности за преступления, как правило, в виде денежных штрафов, величина которых зависела от социального положения сторон.

XIV в. оставил нам важнейший источник конституционного (и можно сказать — административного) права — «Распорядок царского двора», воссоздающий порядки времен былой мощи государства и свидетельствующий о том, что эти порядки не совсем еще были утрачены⁵.

В «Распорядке...» сообщается, какие учреждения существовали в то время, кто их возглавлял, какие чины и должностные лица служили в учреждениях, каковы были права и обязанности каждого из них. Автор науке не известен. В основание его труда было заложено действующее на тот момент право.

С «Распорядком...» схож только один памятник — «Дастурламали» (регламент царского двора — инструкция), изданный царевичем Вахтангом в начале XVIII в. Цель издания — «дабы все чины так поступали и исполняли свои должности». Вахтанг не был знаком с «Распорядком...». Он непременно использовал бы его, во всяком случае, сохранил бы для нас его текст, как сохранил в своих «Законах» обретенное им в Грузии законодательство других царей⁶.

Судебник правителей Беки и Агбуги представлял собой сборник законов княжества Самцхе-Саатабаго Беки (правление — 1295–1304 гг.) и его внука Агбуги (1381–1386 гг.). Этот источник содержит богатый материал для изучения социальных и юридических отношений феодальной Грузии XIII–XIV вв.

В основу законодательства Беки и Агбуги лег Судебник Баграта Куропалата — памятник права XI в. Законодатели использовали часть норм этого Судебника в редакции, соответствующей времени составления Судебника Беки и Агбуги, представлявшего собой наиболее значительный законодательный памятник грузинского феодального права, в свою оче-

редь, оказавший влияние на законодательство последующего периода, в особенности на Судебник Вахтанга VI. После соответствующей редакционной обработки большая часть статей была внесена Вахтангом в свой Судебник и тем самым санкционирована законодателем в качестве действующего права.

Средневековому грузинскому праву были известны развитые институты всех важнейших отраслей права: гражданского, уголовного и судебного (процесс). Однако основное содержание Судебника Беки и Агбуги составляют нормы уголовного права. Так же, как и Судебник Георгия V, он допускал кровную месть за некоторые виды преступлений, но в основном устанавливал денежное возмещение.

Судебник Беки и Агбуги делится на две части. Первая, помимо введения, содержит 65 статей и включает законы мандатуртухуцеси (министр внутренних дел) Бека, а вторая часть (66–98 статья) — законы атабага (правителя) Агбуги. Текст не был разбит на статьи, а делится на несколько главных частей по содержанию⁷.

Системы у Судебника в современной понятии этого слова фактически нет, т. к. материал не разложен последовательно. Зачастую нормы уголовного и гражданского права смешаны и не разграничены. Это объясняется тем, что главными источниками древних судебных кодексов являются обычное право и запись судебной практики, в которых юридические нормы записаны казуистически, по конкретным случаям, в силу чего они лишены надлежащего обобщения, четкости и полноты. Однако ряд статей все же можно разделить по определенным институтам и отраслям права. В частности, гражданское право содержит следующие институты: право собственности, залог, купля-продажа, заем, дарение, наем, поручительство, хранение, семейное право, наследственное право⁸.

В истории грузинского права венцом правотворчества стала кодификационная работа, проведенная Вахтангом VI. Этот энергичный правитель собрал многие известные памятники права — еврейские, греческие, армянские и перевел их. По его распоряжению были собраны также памятники древне-грузинского права — Георгия Блистательного, Беки и Агбуги и «Каталикосовы законы». Такую собирательную работу Вахтанг увенчал составлением собственного уложения грузинских законов. Этот оригинальный юридический памятник создан Вахтангом в сотрудничестве со специально созданной комиссией⁹. Ее участие в составлении законов выразилось, главным образом, в подборе существующих казусов. Следует заметить, что коллективная работа — это обычный метод Вахтанга VI.

Предисловие к законам Вахтанга дает возможность приблизительно определить время составления книги законов. Вахтанг именуется царевичем и правителем Картли; отсюда ясно, что работа над книгой законов могла быть начата не ранее 1704 г., т. к. с этого года Вахтанг становится правителем Картли.

В комиссии, сотрудничающей с Вахтангом, упоминается католикос Доментий, рукоположение которого состоялось в 1705 г. Таким образом, составление законов было начато не ранее 1705 г.

В законодательной работе принимал участие также Автандил Амилахори, который с декабря 1708 по 1710 г. находился в Персии. Следовательно, совместная работа Вахтанга и членов комиссии над книгой законов могла быть проведена между 1705 и 1708 гг.¹⁰ Установление хронологических рамок конечно, не исключает предположения, что составление свода законов было задумано Вахтангом раньше. Первоначально текст законов заканчивался ст. 204 и послесловием. Эта часть кодекса, по-видимому, представляет собой первую редакцию книги законов. Последующие статьи добавились при жизни Вахтанга, при личном его участии, о чем говорят статьи, вписанные его рукой (260–262).

По Судебнику обычное право представляет собой «обычай страны», «обычай местности». Характерно, что грузинская версия византийского права, вошедшая в сборник Вахтанга под названием «Греческие законы», определяет обычное право как «обычай местности». В ст. 372 сказано: «В случае неимения письменного закона на какой-либо предмет следует сообразиться с местными обычаями, которые заменяют письменный закон, и по оным постановляют решение»¹¹. Таким образом, когда нет письменного закона, обычное право заменяет его.

Нормы обычного права использованы в Судебнике как в области уголовного, так и в области гражданского права. Источником права считалась и судебная практика. Суды не только

применяют право, но и творят его. Судебником Вахтанга VI судьям были предоставлены большие права в области создания новых правовых норм. «Кто найдет или изобретет что-либо полезное, тот сделает весьма хорошо, если присовокупит оное от себя внесет в книгу сию»¹².

Законы царевича Вахтанга достаточно полно отобразили общественную, политическую и хозяйственную жизнь грузинского народа в ту эпоху и стали ярким памятником правосознания и чаяний передовой части феодального класса, продиктованных тогдашними обстоятельствами и, в известной мере, требованиями прогресса¹³. Наряду со светским действовало каноническое право. Имели силу как общехристианские, так и собственно грузинские источники. Среди них заслуживают внимания памятники национального происхождения: Законы католикосов (XVI в.), Грамота памяти Пицунды (XVIII в.), Закон об отравлении, против колдовства и гадания (вторая половина XVIII в.) и др. Большую роль играло каноническое право. Догматы церкви одновременно были и политическими аксиомами, а библейские тексты во всяком суде имели силу закона. Церковное право особенно повлияло на семейное и брачное право. Следы этого влияния несут также институты наследственного права.

Зарубежные исследователи грузинского права особенно подчеркивают влияние других стран на древнегрузинское право. По их мнению, почти все институты грузинского права заимствованы из иностранного законодательства. Так, Ж. Карст, который перевел памятники грузинского права на французский язык, утверждает, что грузинское право с древних времен испытало влияние греческого, семитского и ирано-армянского права¹⁴.

Чисто внешнее сходство не говорит о прямом заимствовании одним народом правовых институтов и норм другого народа, т. к. правовые институты возникают в результате внутреннего развития общества, по мере формирования новых экономических отношений изменяется содержание старых обычаев и нравов¹⁵. Если имело место заимствование, то оно перерабатывалось, редактировалось в той мере, в какой это не противоречило обычному праву.

Самостоятельное государственно-правовое развитие Грузии прервалось с вхождением ее в состав России в начале XIX в. В 1859 г. Законы Вахтанга VI в Грузии были заменены общими законами Российской империи, но вплоть до этого времени Вахтанговы законы в области гражданского права действовали наравне с имперскими.

Хотелось бы отметить, что изучение истории государства и права Грузии, знакомство с ее правовой культурой, исследование памятников права позволяет с уверенностью заявить: грузинская история государства и права, являясь частью всемирной истории, самобытна и заслуживает глубокого изучения востоковедами, картвелологами, историками права. Культурное и правовое наследие древнего народа бесценно, а наша основная задача — это наследие сохранить и приумножить.

¹ См.: Пурцеладзе Д.Л. Законы Вахтанга VI. Тбилиси, 1980. С. 5.

² Джавахишвили И. История грузинского права. Тбилиси, 1928. Кн. I. С. 82.

³ См.: Кекелия М. Древнегрузинские законодательство, суд и судебный процесс. Тбилиси, 1986. С. 5.

⁴ См.: Сургуладзе И.И. История государства и права Грузии. Тбилиси, 1968. С. 45.

⁵ См.: Пурцеладзе Д.Л. Указ. соч. С. 7.

⁶ См.: Памятники грузинской исторической литературы. Распорядок царского двора / пер. В.Д. Дондуа; ред. текста Д.Л. Пурцеладзе. 1991. Т. 9. С. 10.

⁷ См.: Судебник Беки и Агбуги / пер. В.Д. Дондуа, И.С. Долидзе. Тбилиси, 1960. С. 30.

⁸ См.: Там же. С. 31.

⁹ См.: Енукидзе Т.П. Свод законов царя Вахтанга VI (древнейший список): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тбилиси, 1953. С. 3.

¹⁰ См.: Там же. С. 12.

¹¹ Сборник законов грузинского царя Вахтанга VI / под ред. Д.З. Бакрадзе. Тифлис, 1887. С. 400.

¹² См.: Судебник Беки и Агбуги. С. 30.

¹³ См.: Сургуладзе И.И. Указ. соч. С. 26.

¹⁴ Цит. по: Сургуладзе И.И. Указ. соч. С. 66.

¹⁵ См.: Енукидзе Т.П. Указ. соч. С. 15.

И.В. Шестерякова**ПРАВО РАБОТНИКОВ НА ДОСТОЙНЫЙ ТРУД И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ
В ТРУДОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья 2 Конституции гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Кроме того, ст. 17 Конституции РФ устанавливает, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

Таким образом, в Российской Федерации признаются и гарантируются права, установленные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., а именно: право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 23).

Как отмечает Генеральный директор Международного Бюро Труда Х. Сомавия, «сегодня главная цель МОТ — создавать для мужчин и женщин возможности достойного и производительного труда в условиях свободы, равенства, социальных гарантий и уважения человеческого достоинства»¹. Именно о достойном и производительном труде упоминается в международных документах ООН и МОТ. Декларация тысячелетия ООН от 26 мая 2000 г. призывает к созданию достойных условий для труда, развитию человеческого потенциала, совершенствованию законодательства о труде. Эти положения получили свое отражение в документах Международной организации труда².

По мнению представителей МОТ, понятие «достойный труд» — более емкое и комплексное, чем понятие «труд». Оно включает в себя важнейшие качественные характеристики: нормальные условия, адекватная зарплата, социальная защита работника, отсутствие дискриминации и преследований на рабочем месте, возможность реализовать свое право голоса. Таким образом, далеко не любая работа, с точки зрения МОТ, является достойным трудом и позволит реализовать работнику его личностные устремления³.

Концепция достойного труда получила свое отражение в международных документах. Поэтому она актуальна не только для России, но и для всего мирового сообщества. Представляется, что достойный труд предполагает не только предоставление соответствующего места работы, заработной платы, социальной защиты и т.д., но и желание самого гражданина работать достойно. Однако у российских граждан произошла переоценка ценностей, изменились и жизненные приоритеты.

Социологические исследования говорят о том, что сейчас на первом месте для 55 % россиян стоят материальное благополучие и бытовой комфорт. 20 лет назад таких было только 31 %. В дореформенный период в иерархии жизненных ценностей на первом месте стояли

© И.В. Шестерякова, 2009

Кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права (Саратовская государственная академия права).

семья (60 %) и дети (55 %). Изменилось и отношение россиян к работе. Если раньше она могла рассматриваться как цель и способ достижения различных благ — материальных, социального статуса, общественного уважения, удовлетворения потребностей в самореализации, то сегодня работа воспринимается большинством как средство достижения одной цели — материального благополучия. Ценность интересной работы сегодня важна для 29 % граждан (в 1986 г. — для 41 %). В советском обществе верхнюю строчку среди наиболее важных факторов для достижения успеха занимало трудолюбие (74 %), а сегодня его потеснило на второе место образование. В настоящее время трудолюбие как фактор достижения успеха называют только 52 % россиян⁴. Ценностями второго плана стали высокооплачиваемая работа (29 %), успешная карьера (14 %), интеллектуальный уровень (10 %)⁵. Исследователи отмечают, что в наши дни не имеет значения, как работает конкретный человек. Важно, насколько успешна компания, в которой он оказался.

В научной литературе было предпринято сравнение ценностей российского населения с ценностями населения 19 европейских стран. Парные сравнения средних величин 10 типологических ценностных индексов между различными странами показали, что для среднего россиянина, в сравнении с жителями других стран, характерна высокая степень осторожности (или даже страх) и потребность в защите со стороны сильного государства. У него слабо выражены потребности в новизне, творчестве, свободе и самостоятельности, ему не свойственно стремление к веселью и удовольствиям, он не склонен к риску. По этим показателям средний россиянин похож на представителей целого ряда других стран, прежде всего, постсоциалистических. Кроме того, средний россиянин, по сравнению со средними представителями европейских стран, стремится к богатству и власти, к личному успеху и социальному признанию (при этом в упомянутых стремлениях не приветствуются творчество и новации). Ориентация на индивидуальное самоутверждение оставляет в сознании такого человека мало места для определенных ценностей, в частности, равенства и справедливости, толерантности и бережного отношения к природе, даже для заботы о тех, кто его непосредственно окружает⁶.

Таким образом, в настоящее время гражданин стремится к богатству, успеху, признанию, но созданными не трудом, с помощью творческого подхода к делу, благодаря выдающимся способностям, а непонятно откуда взявшимся.

10 июня 2008 г. в Женеве на 97-й сессии Международной конференции труда была принята Декларация Международной организации труда «О социальной справедливости в целях справедливой глобализации», в которой заявлено о всемирном характере Программы достойного труда: все государства-члены Организации должны проводить политику, направленную на решение стратегических задач в таких областях, как занятость, социальная защита, социальный диалог и права в сфере труда. В то же время в ней подчеркивается глобальный и комплексный подход благодаря признанию того, что эти задачи «неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы», благодаря чему определена роль международных трудовых норм в качестве важнейших средств решения указанных задач⁷.

Статья 7 Конституции РФ предусматривает, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей. Социальный аспект правовых норм отражен, прежде всего, в федеральных программах Президента РФ: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса», частично направленных на регулирование трудовых отношений. Необходимы новые социальные проекты, в частности, социальная программа, четко направленная на регулирование трудовых отношений, отражающая новые цели и задачи Международной организации труда, а именно: достойный труд, обеспечение стандартов и основополагающих принципов в сфере труда; создание дополнительных возможностей для мужчин и женщин в обеспечении равной занятости и получении дохода; повышение уровня социального обеспечения; укрепление трипартизма и социального диалога⁸. Представляется, что такая программа должна быть принята в качестве федеральной программы Президента РФ и называться «Достойный труд в Российской Федерации». Полагаем, что в ней должно быть дано понятие достойного труда и определены меры по его обеспечению; предложены к рассмотрению такие вопросы, как содействие занятости; обеспечение

гендерного равенства; здоровые и безопасные условия труда; расширение мер социальной защиты работников; сферы социально-партнерских отношений; защита от дискриминации и др. В качестве отдельной должна быть выделена глава о мерах по проведению мероприятий по повышению правовой культуры работников, а также культуры труда, мероприятий, направленных на воспитание у детей желания трудиться, творческого отношения к труду и др.

Программа должна содержать не только мероприятия государства, но и обязанности работодателей, а также органов контроля и надзора за исполнением трудового законодательства, нормы и правила по охране труда. Основой ее должны стать международные трудовые нормы и, прежде всего, декларации МОТ 1998 г. «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» и 2008 г. «О социальной справедливости в целях справедливой глобализации». На основе федеральной программы могут быть приняты и соответствующие региональные программы.

Для того чтобы труд действительно был достойным, государства на национальном уровне должны ратифицировать восемь основополагающих конвенций МОТ: № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (1948 г.); № 98 «О праве на организацию и ведение коллективных переговоров» (1949 г.); № 29 «О принудительном или обязательном труде» (1930 г.); № 105 «Об упразднении принудительного труда» (1957 г.); № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (1973 г.); № 190 «О наихудших формах детского труда» (1999 г.); № 100 «О равном вознаграждении» (1951 г.); № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» (1958 г.). Все указанные конвенции Россия ратифицировала. Однако, кроме т. н. основополагающих, есть еще и приоритетные конвенции МОТ, которые также нуждаются в ратификации. Таких конвенций четыре: № 122 «О политике в области занятости» (1964 г.) и № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» (1947 г.), которые Российской Федерацией ратифицированы, и № 129 «Об инспекции труда в сельском хозяйстве» (1969 г.) и № 144 «О трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм» (1976 г.), которые Россией пока не ратифицированы. Представляется, что для обеспечения достойного труда в нашей стране нужно ратифицировать две последние конвенции, создав таким образом необходимый фундамент для программы достойного труда.

Необходимо отметить, что в современных условиях говорить только о минимуме гарантий, прав, обязанностей, предоставляемых в централизованном порядке, не совсем верно. Думается, речь должна идти о социально необходимом минимуме, социальных стандартах. В действующем российском законодательстве это понятие не закреплено. В Государственной Думе с 1997 г. разрабатывается проект федерального закона «О государственных минимальных социальных стандартах», где предполагается дать определение минимальных государственных социальных стандартов, но он, к сожалению, пока не принят.

Создание условий для достойного труда — насущная необходимость сегодняшнего дня, в условиях глобального экономического кризиса. В связи с этим 9–13 февраля 2009 г. в Лиссабоне состоялось восьмое Европейское региональное совещание Международной организации труда.

В своем выступлении Генеральный директор МОТ Х. Сомавия привел недавние прогнозы МОТ о том, что по причине экономического кризиса число безработных в мире может увеличиться на 50 млн чел. Почти 8 млн новых безработных могут быть гражданами 51 государства Европы и Центральной Азии, а почти половина из этих 8 млн — гражданами 27 стран ЕС. Он отметил также, что экономический кризис «еще более усиливает риск глобальной социальной рецессии, провоцирует напряженность, политическую нестабильность и даже создает угрозу безопасности». Х. Сомавия назвал семь направлений, на которых следует сосредоточиться правительствам, работодателям, работникам и МОТ:

- наладить кредитные потоки и стимулировать спрос;
- расширить охват системы социальной защиты и политики занятости с упором на наименее защищенные группы;
- поддержать производственные предприятия, в первую очередь малые;
- обеспечить соблюдение и продвижение основополагающих принципов и прав в сфере труда;
- развивать социальный диалог и трипартизм;
- поддерживать и расширять помощь в целях развития;
- размещать инвестиции в странах, находящихся в трудном положении.

Как подчеркнул Генеральный директор МОТ, нынешний кризис, каким бы болезненным он ни был, создает возможности для поиска долгосрочных решений, выходящих за рамки восстановления финансовой и банковской системы. В качестве практического инструмента для движения вперед Х. Сомавия назвал разработанную МОТ концепцию достойного труда. «Подход, основанный на социальных инвестициях и вытекающий из концепции достойного труда, способен дать немедленные положительные результаты в плане расширения возможностей занятости. Такой подход позволит обеспечить социальные и экономические гарантии, которые помогут людям преодолевать растущую бедность. Кроме того, социальные инвестиции закладывают основы более сильной экономики в будущем через профессиональное обучение, создание более экологически чистой экономики и поддержку малых и средних предприятий»⁹, — отметил Генеральный директор МОТ.

Таким образом, российское трудовое законодательство должно немедленно реализовать представленную концепцию достойного труда. Однако пока не приходится говорить о воплощении этой программы в жизнь. В связи с экономическим кризисом число безработных граждан неуклонно растет. По прогнозам Министерства здравоохранения и социального развития РФ, число безработных граждан в нашей стране в этом году может достичь 2,8 млн чел. Однако, по словам Т. Голиковой, данные Росстата свидетельствуют о том, что на сегодняшний день в России около 6,1 млн чел. ведут активные поиски работы. Министр явно дала понять, что ситуация на рынке труда в ближайшее время будет ухудшаться. По ее словам, на сегодня 569 градообразующих предприятий заявили о предстоящих сокращениях¹⁰.

Что предлагается федеральной и региональной властью в этих непростых условиях? Предложений немного. Так, например, регионы разработали свои антикризисные программы занятости не только безработных, но и тех, которые находятся под угрозой сокращения. Главная идея таких программ — привлечение людей к общественным оплачиваемым работам, переобучению, повышению квалификации, временным работам.

Правительством одобрены 44 программы, с 30 регионами у Роструда уже подписаны соглашения об их реализации, 12 субъектам открыто финансирование. Самыми недобросовестными оказались Мурманская область, Республика Тыва, Хабаровский край, Марий Эл — их программы отправлены на доработку. Утвержденные 44 программы охватят чуть больше 1 млн чел. В них предусмотрено опережающее обучение 173 тыс. чел., 847 тыс. чел. будут привлечены на временные работы, 20 тыс. чел. планируется отправить на стажировки. Однако это не такие внушительные цифры. Как отметил М. Топилин, заместитель министра здравоохранения и социального развития РФ, «мы ожидали, что только на обучение будет направлено значительно большее количество человек, но, как показала практика, в регионах эта программа пока не пользуется популярностью...»¹¹.

Очевидно, решить проблему достойного труда эти программы в состоянии, но необходим комплексный подход: создание новых рабочих мест; проведение профориентационной работы, начиная с младшего школьного возраста; информирование школьников о специальностях, в которых нуждается производство сегодня и будет нуждаться через 5–7 лет; развитие сети профессиональных училищ; заимствование опыта развитых стран.

Полагаем, что внимание к мировому опыту позволит не только соотнести законодательство России по реализации программ достойного труда, но и сформулировать позицию и программы России с учетом современных тенденций и практики.

¹ URL: <http://www.ilo.ru> (дата обращения: 15.05.2009).

² См., например: World of Work Report 2008 // Income Inequalities in the Age of Financial Globalization International Labour Office. Geneva: ILO, 2008.

³ См.: Интервью с Генеральным директором Бюро МОТ в Москве Полин Барет-Рид П. // Человек и труд. 2003. № 3. С. 17.

⁴ URL: <http://www.cessi.ru/index.php?id=171> (дата обращения: 15.05.2009).

⁵ URL: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mld_40_ald_345096html171 (дата обращения: 15.05.2009).

⁶ См.: Магун В. С., Руднев М. Жизненные ценности российского населения: сходства и отличия в сравнении с другими европейскими странами // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. 2008. Т. 93. № 1. С. 33–58.

⁷ См.: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. Первое издание. Швейцария, 2008. С. 2.

⁸ См.: Заседание 93 ежегодной конференции МОТ 16 июня 2005 г. URL: <http://ilo.ru/news/200506> (дата обращения: 15.05.2009).

⁹ URL: <http://www.ilo.ru> (дата обращения: 15.05.2009).

¹⁰ См.: Российская газета (Федеральный выпуск). 2009. 15 марта.

¹¹ Российская газета (Центральный выпуск). 2009. 6 марта.

Е.С. Сотникова

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЛИОРИРОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬ

В настоящее время доля мелиорированных земель РФ в общей площади пахотных угодий составляет 8 %. Для сравнения: в общей площади пашни в Англии их доля — 80 %; в Китае — 55 %; Германии — 45 %; Индии — 36 % и в США — 39 %¹. При этом биопродуктивность орошаемых земель в этих странах в 2–3 раза выше, чем в России.

В 2009 г. по России предотвращено от выбытия из сельхозоборота 910 тыс. га сельскохозяйственных угодий, вовлечено в сельхозоборот 910 га сельскохозяйственных угодий, вовлечено в сельхозоборот 1 млн 190 тыс. га неиспользуемых угодий и введено в эксплуатацию 65,6 тыс га мелиорируемых земель². Однако по последним данным сельскохозяйственной переписи, в настоящее время используются, к сожалению, лишь 0,9 млн га орошаемых земель и 1,1 млн га осушенных³. В условиях полного или частичного отсутствия эксплуатации мелиоративных систем опасные размеры приобрели процессы зарастания осушенных земель кустарником и мелколесьем, на значительных площадях отмечаются переувлажнение, вторичное заболачивание.

С чем же связано такое плачевное состояние сельскохозяйственных угодий на территории нашей страны?

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо обратиться к истории возникновения и развития орошаемого земледелия и мелиорации в России, которая начинается с учреждения в 1894 г. Отдела земельных улучшений при Министерстве земледелия и государственных имуществ. В ведение данного ведомства входило орошение и обводнение земель, осушение болот и добыча торфа, гидротехнические работы, регулирование рек, строительство водозаборных скважин и другие виды мелиорации. Им была проделана большая работа по созданию законодательной основы для проведения мелиорации. К 1913 г. в России орошалось около 4 млн га земель, а площадь осушенных земель составляла 2,8 млн га⁴.

Среди таких распространенных видов мелиорации, как орошение и осушение, выделяются еще и агролесомелиорация, гидротехническая, химическая и культуртехническая мелиорация земель.

На богатой природными ресурсами территории России долгожданное развитие мелиорации началось с утверждения 20 октября 1948 г. постановления Совета Министров и ЦК ВКП(б) «О плане защитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР»⁵. Тем самым была заложена основа для крупномасштабного развития мелиорации в Поволжье, на Северном Кавказе, Алтае, в Сибири и на Дальнем Востоке.

В течение 15 лет намечалось заложить леса на площади более 4 млн га. Впервые в истории создавалась система крупных государственных защитных лесных полос, общая протяженность которых превышала 5300 км⁶. Направление этих полос выбиралось с целью сохранения урожаев от юго-восточных ветров, очень частых в таких районах России, как Поволжье, Северный Кавказ, Кубань, Дон. Планомерно внедрялась травопольная система земледелия, предусматривающая мероприятия по посадке защитных лесных полос на водоразделах, по берегам рек и озер, правильная система обработки почвы и применения органических и минеральных удобрений, развитие орошения путем строительства прудов и водоемов. В итоге урожайность по зерновым культурам увеличилась на 25–30 %; по овощным — на 50–75 %; по травам — на 100–200 %⁷.

© Е.С. Сотникова, 2009

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная академия права).

Быстрыми темпами развивалась мелиорация в России после октябрьского Пленума ЦК КПСС 1984 г.⁸ Основными направлениями реализации Продовольственной программы СССР выступали пропорциональное и сбалансированное развитие агропромышленного комплекса; совершенствование управления, планирования и экономического стимулирования во всех отраслях; обеспечение высоких темпов сельскохозяйственного производства и дальнейшего улучшения социально-бытовых условий жизни на селе. В ходе реализации данной программы на мелиорацию были выделены крупные государственные субсидии и материально-технические ресурсы.

К 1990 г. площадь мелиорированных земель составила 11,27 млн га, но вскоре эти работы были практически остановлены. Так, в период 1990–2005 гг. площадь мелиорированных земель сократилась до 9,28 млн га, в т. ч. орошаемых — с 6,16 до 4,50 млн га⁹.

Для того чтобы остановить начавшийся развал сельского хозяйства, предпринимались попытки по законодательному закреплению орошаемого земледелия. Так, был принят Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»¹⁰, впервые давший определение мелиорации земель, под которой понимается коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. Законодательство регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельскохозяйственной продукции.

Следует особо подчеркнуть, что упомянутые нами сельскохозяйственные угодья после принятия Федерального закона «О мелиорации земель» согласно ч. 2 ст. 77 Земельного кодекса РФ отнесены к землям сельскохозяйственного назначения¹¹. К тому же действующее законодательство относит земли сельскохозяйственного назначения к особо ценным землям (ч. 1 ст. 100 Земельного кодекса РФ).

Тем не менее, следует обратить внимание на то, что за последние 10 лет число сельскохозяйственных угодий сократилось более чем на 15 млн га¹². Вносимые минеральные и органические удобрения не компенсируют потерю питательных веществ. Так, анализ современного состояния сельского хозяйства подтверждает необходимость проведения комплекса мероприятий по сохранению и восстановлению сельскохозяйственных угодий.

Особо важно для повышения эффективности использования мелиорированных земель как наиболее производительных и капиталоемких является сохранение и восстановление уже существующих мелиоративных объектов, систем и сооружений, повышение плодородия мелиорированных почв. В этой связи за последние 2 года была разработана важнейшая для сельского хозяйства Государственная программа, утвержденная постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы»¹³. Кроме того, была уточнена Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2012 года»¹⁴. Реализация целевой программы разделена на 3 последовательных этапа. Первый этап предусматривает выполнение комплекса мероприятий в сроки, не позже 2006–2008 гг., второй этап — 2009–2010 гг. и третий, завершающий, этап включает 2011–2012 гг.

Следует указать, что важнейшей целью Программы выступает создание благоприятных условий функционирования агропромышленного комплекса страны при наиболее полном использовании природно-экономического потенциала, что будет способствовать повышению продуктивности сельскохозяйственного производства.

Стратегическими направлениями Федеральной целевой программы являются создание в первоочередном порядке условий для повышения конкурентоспособности продукции агропромышленного комплекса, обеспечения населения страны качественным отечественным продовольствием, создание условий для устойчивого развития сельских территорий и достойных условий жизни сельского населения, сокращение разрыва условий жизни с городским населением. Итоги реализации целевой Программы должны привести к следующим результатам:

1) к предотвращению выбытия из сельскохозяйственного оборота 5,55 млн га сельскохозяйственных угодий и введению в сельскохозяйственный оборот 3,2 млн га таких угодий;

- 2) к введению в эксплуатацию 397 тыс. га мелиорируемых земель;
- 3) к защите 158,7 тыс. га земель от водной эрозии и опустынивания;
- 4) к уменьшению степени кислотности почв путем проведения известкования на площади 2037,5 тыс. га и фосфоритования на площади 475 тыс. га;
- 5) к уменьшению степени солонцеватости почв путем проведения гипсования солонцов на площади 162,5 тыс. га и мелиоративной обработки солонцов на площади 233 тыс. га;
- 6) к сохранению существующих рабочих мест в сельской местности и созданию новых.

Выполнение мероприятий указанной Федеральной целевой программы будет способствовать развитию не только агропромышленного комплекса, но и других отраслей народного хозяйства. В целях ее реализации между Министерством сельского хозяйства РФ и исполнительными органами власти субъектов РФ заключены двусторонние соглашения, позволяющие конкретизировать совместные усилия по выполнению важнейших заданий, определять участие бюджетов субъектов РФ и непосредственно производителей сельскохозяйственной продукции в финансировании программных показателей.

Так, законом Саратовской области от 9 ноября 2007 г. № 228-ЗСО была утверждена Областная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008–2012 годы»¹⁵. Путем привлечения государственных субсидий для развития сельского хозяйства Саратовской области предполагается: повысить уровень и качество жизни на селе; увеличить объемы продукции сельского хозяйства области на 26,3 % по сравнению с 2006 г.; повысить производительность труда и уровень доходов работников сельского хозяйства; достигнуть среднего уровня рентабельности по отрасли не менее 12 %; обеспечить стабилизацию рынков сбыта сельскохозяйственной продукции; увеличить объемы производства пищевой продукции на 25 %¹⁶.

Одним из основных направлений развития сельского хозяйства разработчики Областной целевой программы выделяют сохранение орошаемого земледелия Саратовской области для создания прочной и стабильной кормовой базы животноводства на основе долговременного улучшения компонентов природной среды, сохранения и повышения почвенного плодородия, а также обеспечение надежной эксплуатации гидромелиоративных систем.

Отмечалась особая значимость водной мелиорации: под особым контролем находятся 36 водохранилищ, потенциально подверженных воздействию талых вод, из 53, стоящих на балансе Управления, 56 заглубленных и 12 плавучих насосных станций¹⁷.

Между тем поступление от паводка в водохранилища, расположенные в левобережных районах Саратовской области на реках Большой и Малый Узени, в 2009 г. не зафиксировано. Таким образом, четвертый год подряд весенние паводки столь низки. Чтобы исправить сложившуюся ситуацию, Управление «Саратовмелиоводхоз» приняло меры к раннему пуску Саратовского оросительно-обводнительного канала. Его закачка начата 30 марта, по состоянию на 20 апреля по нему подано 25,3 млн кубометров волжской воды. Управление разработало и утвердило свободный календарный план водопользования на 2009 г. Предусмотрено подать за текущий сезон 459,8 млн кубометров воды, в т. ч. 246,5 млн — на водоснабжение и обводнение, 208,9 млн — на орошение полей и 3,5 млн — на рыборазведение. Идет заключение договоров с водопотребителями всех форм собственности, заключено 124 договора на орошение и 59 — на водоснабжение¹⁸.

В целях выработки скоординированных действий Управлением совместно с Минсельхозом были проведены семинары с участием руководителей и специалистов оросительных систем и районных управлений сельского хозяйства. На семинарах отмечалось, что Саратовская область находится в зоне т. н. рискованного земледелия. Из последних 65 лет 35 в области были засушливыми и острозасушливыми. Выводы комиссий, направляемые в губернию с начала XIX в. для выработки рекомендаций по смягчению последствий засух, сводились к одному предложению — краю требуются водные мелиорации. В 70–80-е гг. прошлого века их провели в достаточном объеме. Сегодня Саратовская область — один из немногих регионов России, где сохранен ранее созданный мелиоративный комплекс, балансовая стоимость основных фондов которого составляет порядка 18,3 млрд руб. Являясь составной частью единого агропромышленного комплекса области, он решает не только задачу орошения земель, но и водоснабжения населения засушливых заволжских районов. Ведущая роль принадлежит ФГУ «Управление «Саратовмелиоводхоз».

По данным Управления, из имеющихся 248,2 тыс. га орошаемых земель поливается только 169 тыс., или 64 %. Это несколько выше среднего показателя по России, который составляет 60 %¹⁹. Поддержание в рабочем состоянии всего водно-мелиоративного хозяйства Саратовской области и его расширение предусматривается Федеральной целевой программой «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2008–2010 годы и на период до 2012 года»²⁰.

Заказчиком исполнения программных работ на территории Саратовской области выступает Управление «Саратовмелиоводхоз», координирующее деятельность всех организаций, выполняющих проектирование, строительство, реконструкцию и эксплуатацию мелиоративных объектов.

Анализируя положения правовых основ охраны и рационального использования мелиорируемых земель, особо следует указать Программу антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г.²¹ В рамках поддержки сельского хозяйства Правительство намерено предпринять меры по обеспечению доступности финансовых ресурсов для предприятий отрасли, защите внутренних рынков, стимулированию экспорта сельскохозяйственной продукции.

Приняты решения о субсидировании процентных ставок в размере 100 % ставки рефинансирования Банка России по кредитам для отдельных подотраслей сельского хозяйства. 10 млрд руб. выделено на возмещение 80 % от ставки рефинансирования Банка России по кредитам, полученным в российских кредитных организациях остальными предприятиями АПК²².

Органами местного самоуправления при поддержке Правительства РФ намечены мероприятия по поддержке агропромышленного комплекса. Подобная деятельность органов местной власти должна реализоваться в подавляющем большинстве субъектов РФ, предусматривающих предоставление субсидий по основным направлениям сельскохозяйственного производства, а также на возмещение сельскохозяйственным товаропроизводителям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, организациям агропромышленного комплекса и организациям потребительской кооперации части затрат на уплату процентов по кредитам и займам.

В перспективе до 2020 г., по расчетам специалистов Министерства сельского хозяйства РФ и Российской сельскохозяйственной академии, в целях получения гарантированных урожаев и уменьшения зависимости от погодных условий, площадь мелиорированных угодий должна быть расширена в 2 раза и составить 18 млн га, в т. ч. 10 млн орошаемых земель и 8 млн га осушенных, что в совокупности составит около 15 % площади пашни. Сообразно с этим Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» должен быть приведен в соответствие с новыми реалиями.

¹ См.: Гулюк Г.Г. Сохранение и восстановление плодородия почв — дело не только мелиораторов // Мелиорация и водное хозяйство. 2008. № 3. С. 4–6.

² См.: Гулюк Г.Г. Об итогах работы водохозяйственных организаций в 2008 году и задачах на год 2009-й // Мелиорация и водное хозяйство. 2009. № 1. С. 2.

³ См.: Гулюк Г.Г. Сохранение и восстановление плодородия почв — дело не только мелиораторов // Мелиорация и водное хозяйство. 2008. С. 4–6.

⁴ См.: Краткая история развития мелиорации в России. URL: www.mcx.ru (дата обращения: 12.04.2009).

⁵ См.: Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР 1917–1954. М., 1954. С. 594–610.

⁶ См.: Сталинский план преобразования природы. URL: www.mirslouvrei.com (дата обращения: 20.04.2009).

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Продовольственная программа: нормативные акты. М., 1984. Стр. 9–13.

⁹ См.: Краткая история развития мелиорации в России. URL: www.mcx.ru (дата обращения 12.04.2009).

¹⁰ См.: Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Краткая история развития мелиорации в России.

¹³ См.: Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁴ Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2012 года: постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 99. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: Там же.

¹⁷ См.: Дорогов А. Оросить степь // Аграрные вести. 2009. № 4. С. 8.

¹⁸ См.: Там же.

¹⁹ См.: Там же.

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. URL: www.rg.ru (дата обращения: 15.05.2009).

²² См.: Там же.

А.П. Кузькин

ПРАВА ПОТРЕБИТЕЛЯ НА РЫНКЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ: СПОСОБЫ АКТИВИЗАЦИИ

Любой публичный деятель, если он не является диктатором или мошенником, должен быть готовым и даже заинтересованным в получении независимых, гласных, объективных внешних оценок качества и результатов своей деятельности. Ведь наличие таких оценок служит критерием ее эффективности и условием ее совершенствования. Преподавание, безусловно, представляет собой одну из разновидностей публичной деятельности и оно также нуждается в наличии системы внешних оценок, включающей учет мнения учащихся.

Обращаясь к опыту зарубежных учебных заведений, следует отметить как наличие более широких возможностей у студентов для выражения собственных мнений, так и более значительную заинтересованность учащихся в повышении качества образовательных услуг по сравнению с российскими студентами. Хотя следует отметить и то обстоятельство, что степень влияния студентов на образовательный процесс в разные исторические периоды и в разных регионах была различной.

Античные учебные заведения являлись аристократическими учреждениями и рассматривались как средство воспитания элиты. В Византии уже в IV–V вв. императоры начали активно регулировать деятельность высшей школы, регламентируя даже учебные планы. При этом столь же активно вводились принципы повышенной, по сравнению с другим населением, социальной защиты преподавателей: освобождение от гражданских повинностей, постоя солдат, воинской службы. Константин Великий полностью освободил преподавателей от всех публичных и гражданских повинностей, закрепил обязанность государства и муниципалитетов выплачивать им жалованье.

В средневековой Европе в XII–XIII вв. начали возникать системы городских ремесленных объединений, и «общие школы» тоже начали объединяться в университеты (что в переводе с латинского означает «корпорация»). Этот термин впервые появился в Париже в 1221 г. для обозначения общины парижских преподавателей и студентов. Средневековые университетские корпорации строились согласно двум основным моделям: болонской и парижской. До сегодняшнего дня дошла только парижская модель.

Болонская школа сформировалась в XIII в. как результат борьбы студентов за свои гражданские права. Их положение, по сравнению с горожанами, находившимися под защитой самоуправляемых итальянских городов, было бесправным. Постепенно студенты, добивавшиеся защиты своих интересов в городах, приобрели попутно и власть над университетами.

© А.П. Кузькин, 2009

Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории (Саратовская государственная академия права).

В результате преподаватели были поставлены в положение сотрудников, нанятых учащимися. Последние на общих собраниях избирали из своей среды ректора, который управлял учебным заведением, не вмешиваясь, однако, в проведение экзаменов. Доктора (преподаватели) избирались корпорацией студентов на год и получали от них жалование. Они приносили клятву ректору в том, что будут подчиняться ему во всех университетских делах. В начале учебного года студенты и преподаватели договаривались о том, какой материал и в какой последовательности будет изучаться. Учащиеся жестко контролировали дисциплину преподавателей: за пропуски лекций, опоздания, нарушения согласованного учебного плана на докторов накладывались штрафы. В начале года лекторы обязаны были вносить в депозит городского банка определенную сумму денег, из которой в случае нарушений студенческий суд во главе с ректором мог вычесть штрафы. Кроме того, тайно избирались четыре студента, которые следили за докторами и доносили ректору обо всех нарушениях со стороны преподавателей. Студенты университета Падуи, кроме того, могли и изгнать нерадивого лектора.

Однако постепенно студенческая диктатура смягчалась. В течение XIV в. влияние городских властей усиливалось. Жалование профессорам начала выплачивать городская казна, право выбирать преподавателей переходит к городским властям. За студентами еще оставались права по предложению городской коммуне своих кандидатов на занятие преподавательских должностей, по выплате гонораров за чтение лекций, однако на рубеже XV–XVI вв. власть студентов над университетами была ликвидирована.

Приобретение образовательных услуг имеет свою специфику и оно неравнозначно покупке одежды, обуви или продуктов питания. Так же как выбор лекарств определяется не вкусами пациента, а решением, часто неприятным для клиента, врача, так и выбор образовательных услуг не должен зависеть от прихоти учащихся. Учебное заведение не должно «учить студентов только тому, что им самим желательно, оно должно довольно часто их учить как раз тому, что им вовсе не желательно или не сразу воспринимается как желательное. Иначе бы в начальных и средних школах, забросив математику, грамматику и латынь, стали бы преподавать только компьютерные игры»¹.

В Парижском университете, породившем вторую модель, главную роль играли не студенты, а преподаватели, находившиеся под покровительством короля и римского папы. Структура этого учебного заведения напоминала ремесленный цех с разделением на мастеров (магистров или докторов), подмастерьев (бакалавров) и учеников (студентов) с традиционным цеховым разделением труда, цеховыми испытаниями и свидетельствами. Преподаватели в Париже не избирались, студенты зависели от магистров, занятия которых они были обязаны посещать и платить за их прослушивание, а магистры следили за их успехами в учебе и соблюдением норм морали. Однако при этом сохранялось право студентов на перемещение от одного магистра к другому, обладавшему большей компетентностью или более развитыми педагогическими способностями. Отметим, что уже в средние века «...благодаря университетам профессора и студенты превратились в странников, которые в поисках знания путешествовали повсюду и охотно перебирались из страны в страну, привлекаемых модой или репутацией университета или учителя»².

В XIX в. сложилась немецкая модель университета, получившая название по имени ее создателя Вильгельма фон Гумбольдта, сформировавшего ее принципы и структуру. Еще в предшествовавшем столетии в германских университетах происходило постепенное осознание двойной роли профессоров, являющихся как преподавателями, так и исследователями — участниками мирового научного сообщества. Возникла идея о том, что университетское образование принципиально отличается от школьного проблемно-критическим изучением предметов, неразрывной связью с наукой.

Гумбольдт считал, что главное в университете — поиск новых знаний, основным препятствием для которого служат внешние ограничения. В связи с этим в основу своего проекта университета им были положены принципы единства науки и преподавания (когда профессора не только учат студентов, но и привлекают их к собственным научным исследованиям, готовя тем самым к научной карьере), свобода учить и учиться (при которой преподаватели самостоятельно определяют содержание читаемых дисциплин, а студенты выбирают изучаемые курсы). Отметим наличие «родовых пятен» болонской системы. Приват-доценты (про-

межуточное звание на пути к полному, ординарному профессору) в немецких университетах не получали жалованья от государства и не были членами факультета, а существовали на ту плату, которую собирали со студентов, посещавших их лекции. Причем право читать «приватные» лекции в дополнение к публичным (оплачиваемым государством) имелось и у полных профессоров, что усиливало здоровую конкуренцию среди преподавателей.

Студенты обладали большой свободой в выборе изучаемых предметов. Администрация факультетов выдавала им примерные учебные планы, имевшие рекомендательный характер, выражавшие мнение профессуры о наиболее удобном построении программы своего обучения. Экзамены, за исключением выпускного государственного испытания, отсутствовали, и студенты в течение нескольких лет практически не подвергались академическому контролю, хотя были обязаны в течение семестра прослушать определенное количество курсов. Нельзя не согласиться с тем, что «такой подход, разумеется, был рассчитан на ответственных и дисциплинированных студентов, способных самостоятельно планировать свои занятия во время пребывания в университете; у тех, кто халатно относился к учебе, просто не было шансов сдать итоговый экзамен, от которого зависела дальнейшая карьера»³.

В связи с этим простое заимствование, механический перенос данной модели в другие страны, не отличающиеся достаточным уровнем общей организованности, самодисциплины, ответственности, профессионального самоуважения, однозначно приведет к негативным результатам. Впрочем, и в самой Германии университетская система не всегда бывает идеальной. Так, знакомый К. Маркса налоговый инспектор Шмидтханнер объяснял ему легальные способы проникновения «с черного хода» в университет и получения звания профессора безо всяких дарований, приведя, в частности, пример одного чиновника, ставшего профессором права, имея в активе только одну академическую работу о провинциальном законодательстве. Да и в современной Германии разгорается скандал о масштабной коррупции при присуждении ученых степеней. Кельнская прокуратура проводит крупное расследование против сотни профессоров, которые при посредничестве Института научных консультаций обеспечивали полный пакет услуг претендентам на получение докторской степени (от написания работы до ее защиты) за вознаграждение от 4 до 20 тыс. евро в зависимости от сложности профессии.

Отметим, что высшее образование во Франции и Англии в XIX в. развивалось в другом направлении, ориентируясь не на фундаментальное развитие студентов, а на подготовку узких специалистов-практиков или формирование будущей элиты государства. Во Франции это привело к полной централизации высшего образования и полному подчинению университетов Министерству образования, при отсутствии у профессоров даже свободы выбора методики преподавания, а в Англии — к формированию закрытых аристократических колледжей.

Россия в XVIII в. начала активно заимствовать достижения европейской культуры, к числу которых относились и университеты. Между тем в России не хватало ни преподавателей, ни студентов. Дефицит профессоров пытались восполнить за счет специалистов, завозимых из-за границы. Однако они не знали русского языка и читали свои лекции на латыни. Потенциальных же студентов там было немного, а плохое владение латынью дополнительно уменьшало их число. «У нас нет охотников для высших наук», — писал Н. Карамзин в 1811 г. Он считал, что «все намерения Александровы клонятся к общему благу. Гнушаясь бессмысленным правилом удерживать умы в невежестве, чтобы властвовать тем спокойнее, он употребил миллионы для основания университетов, гимназий, школ ... К сожалению, видим более убытка для казны, нежели выгод для Отечества. Выписали профессоров, не приготовив учеников ... Вся беда от того, что мы образовали свои университеты по немецким, не рассудив, что здесь иные обстоятельства»⁴.

Из 126 млн населения России педагогическим трудом в конце XIX в. занимались чуть более 170 тыс. чел., что составляло немногим более 0,1 %. К началу XX в. неграмотными в России оставались 60 % населения⁵. К концу XIX в. в России действовало 10 университетов, в которых обучались 16,5 тыс. студентов, в то время как в Германии было 20 университетов с 32 тыс. студентов⁶.

Обращаясь к истории отечественного образования, можно установить, что качество преподавательского труда часто не соответствовало запросам студентов. Жизнь студентов в России всегда была сложна и непривлекательна. Главной же неприятностью на протяжении целых столе-

тий был низкий уровень преподавания многих дисциплин. Жалобы по этому поводу можно встретить в воспоминаниях студентов и конца XVIII в., и практически всего XIX и начала XX в. Редкие профессора, умевшие рассказать что-то полезное, а тем более интересное, вызывали всеобщее восхищение. Так, знаменитый профессор Московского университета Г.Н. Грановский имел явные дефекты речи — говорил невнятно и шепелявил, однако на его лекции по истории собирались студенты разных специальностей.

Большинство же преподавателей слабо разбирались в своем предмете, часто просто не являлись на лекции и это не считалось грубым нарушением дисциплины. Даже такой великий писатель, как Н. Гоголь, устроившийся по протекции адъюнкт-профессором по кафедре истории при Санкт-Петербургском университете, относился к лекциям как к казенной работе, читал их небрежно, сухо, скучно, очень коротко и часто пропускал занятия или заканчивал лекции намного раньше отведенного времени. При этом не любил своих слушателей, считая студентов «народом бесцветным». В конце концов он сделался посмешищем в глазах студентов, хотя это несколько не поколебало его уверенности в собственной всеобъемлющей гениальности.

Студенты пытались бороться с пробелами в знаниях самостоятельно. В середине XIX в. получили распространение литературные кружки, где студенты, собираясь, как правило, в доме одного из состоятельных товарищей, ночи напролет обсуждали всевозможные темы. Многие из них считали, что без кружков успешная подготовка к экзаменам была бы невозможной. Однако в дальнейшем эти кружки переродились в политические клубы, и те, кто не желал участвовать в великих потрясениях, переместились в библиотеки.

Попытки же по образцу Европы внедрить в России элементы самоуправления и европейской автономии заканчивались плачевно. Так, временное незначительное ослабление контроля над учебными заведениями во второй половине XIX в. привело к тому, что российские студенты воспользовались внезапной свободой не для того, чтобы предъявить требования по повышению качества образования, а для того, чтобы не учиться вообще.

Ученый и видный либерал Б. Чичерин так вспоминал о том времени: «Студенты стали хозяевами университета. ... По всякому поводу собирались сходки, на которые иногда вызывались ректора и деканы, а те ходили, объяснялись, старались успокоить молодежь. Всякая власть исчезла. ... Разумеется, об исправном посещении лекций совершенно перестали думать»⁷.

Деятельность университетов дореволюционной России регулировалась уставами, в которых академические свободы студентов подвергались множеству ограничений. Немецкий принцип свободы образования нередко декларировался, но не реализовывался на практике. Так, в соответствии с Уставом 1884 г. учебные планы и даже расписание занятий на очередной семестр утверждались министром. Стандартизации учебного процесса способствовала и процедура итогового государственного экзамена, проводившегося по программам, изданным Министерством народного просвещения. Согласно Уставу у студентов была свобода выбора между «несколькими» учебными планами, предлагавшимися деканом при поступлении в университет. Однако на практике никто и никогда такие варианты планов не составлял, и студенты подчинялись одному-единственному плану (что, впрочем, происходит и сейчас в большинстве вузов в Российской Федерации, когда дисциплины «по выбору студентов» означают выбор декана). Более того, в 1899 г. российский студент был лишен и выбора между разными университетами, поскольку каждый гимназист мог поступать только в университет своего учебного округа.

Наблюдалась в системе российского дореволюционного высшего образования (которое многие склонны идеализировать) и непобедимая коррупция. Так, в 1912 г. громкую огласку получил уголовный процесс по многочисленным фактам фиктивной сдачи за материальное вознаграждение экзаменов по специальности «дантист» в Киевском и Харьковском университетах. Потрясало воображение количество обвиняемых — 300 человек. Их интересы защищали 70 адвокатов. Естественно, в данном случае качество обучения потребителей образовательных услуг абсолютно не волновало.

Начиная со второй половины XX в., общемировой тенденцией стало бурное развитие рынка образовательных услуг, резкое увеличение количества учебных заведений, рост численности преподавателей и студентов, не сопровождаемый, однако, пропорциональным повышением

качества обучения или сохранением имевшегося уровня. Интересно, что разрыв между растущим спросом на образование в виде гонки за дипломами и невысоким качеством процесса обучения наблюдался в Китае XIX в. Американские и европейские ученые, наблюдавшие этот процесс и считавшие его беспредельно отупляющим, дали ему название «мандаринизм».

Прошло не очень много времени, и материал для наблюдений появился у американских исследователей в их собственной стране. После Второй мировой, а затем и корейской войн правительство США решило обеспечить многочисленным ветеранам возможность обучения в колледжах и университетах. Десятки тысяч бывших солдат, часто выходцев из простых семей, существенно увеличили количество студентов. При этом они проявили более серьезную заинтересованность в обучении, чем вчерашние выпускники школ. Когда же поток демобилизованных абитуриентов иссяк, жажда знаний уменьшилась, однако количество студентов не сократилось, а даже возросло. Обеспечить растущий спрос соответствующим увеличением объема предложения услуг высокого качества не удалось, и в результате в 60-е гг. прошлого века в США возник такой динамичный вид производства, как гонка за дипломами. «Не образование, а выдача дипломов превратилась в основную задачу университетов в Северной Америке»⁸. Часть студентов заметили эти перемены и выразили протест против «недодачи» знаний, однако позже смирились с тем, что диплом является не столько показателем уровня знаний, сколько необходимым условием допуска к работе, нередко не связанной с полученной специальностью. Для большинства фирм наличие диплома означает наличие таких качеств, как упорство, амбициозность, способность к сотрудничеству, проявление «командных способностей». Конкретная специальность, полученная выпускником, при этом часто не имеет определяющего значения.

Не случайно после 1945 г. в Гарварде произошло резкое изменение курса в отборе абитуриентов: вместо поиска студентов, обладающих высоким интеллектом и показывающих большие успехи в учебе, была сделана ставка на отбор тех, кто будет успешен после окончания вуза, тех, кто станет достойным членом деловой элиты страны и щедрым спонсором университета. «Клуб друзей Гарварда» пояснял, что идет поиск лидеров, а лидерство не зависит от успехов в науках. Учебные успехи стали лишь одним из четырех оценочных показателей абитуриента наряду с такими, как «личность, жизненный путь, спортивные результаты». Интересно, что карьерные успехи выпускников Гарварда, значительно уступающих по показателям интеллекта IQ выпускникам ряда других учебных заведений, заметно выше. Социальные таланты приносят большие успехи в сфере финансов, бизнеса, политики, чем интеллектуальные способности.

Увеличение количества студентов в США не сопровождается пропорциональным ростом числа квалифицированных преподавателей. Более того, действующие преподаватели нередко стали уделять обучению меньше внимания. Свой вклад внесло стремление университетов к увеличению объемов внешнего финансирования. Так, руководство Калифорнийского университета было в числе первых активных сторонников расширения спектра задач, которые могут решить учебные заведения. Однако вскоре оно же стало выражать беспокойство по поводу того, что профессора слишком глубоко погружаются в большое (часто излишнее) количество работ, финансируемых из других источников. В результате преподаватели стали уделять недостаточное внимание студентам, сокращать объем персональных контактов с учащимися.

Увлечение исследовательской деятельностью не должно разрушать ту древнюю конвенцию между студентами и преподавателями, которая лежит в основе корпорации «университет». Выполнение грантовых исследований стало одним из главных источников оценки эффективности отечественных образовательных учреждений. Однако участие в этих проектах не должно создавать конкуренцию образовательному процессу.

Неоднозначные результаты приносят и попытки изменить систему контроля и отчетности, которая должна сделать показатели эффективности преподавательского труда более конкретными и понятными. Однако «смещение ориентации на результаты, поддающиеся непосредственным измерениям, стимулирует преподавателей уделять меньше времени собственно преподаванию и переключаться на исследования, оценка которых — по количеству публикаций, цитируемости и пр. — гораздо более прозрачна... Такая деятельность, несомненно, способствует приобретению репутации в научных кругах (как для отдельного исследователя, так и для университета в целом), но может негативно сказываться на качестве преподавания»⁹.

Действующая система показателей, оценивающих качество высшего образования и преподавательского труда в России, справедливо считается наследством плановой экономики. «Ведь основное внимание в ней уделяется обеспеченности образовательного процесса факторами производства: числом компьютеров на одного студента, размерами библиотечного фонда, площадью помещений, соотношением числа преподавателей и студентов, долей кандидатов и докторов наук в профессорско-преподавательском составе и др. Подобная система не может создать стимулов для повышения качества образовательных услуг, поскольку в нее соответствующие принципы попросту не заложены. ... Необходимо введение таких инструментов, которые наряду с обеспеченностью вуза ресурсами измеряли бы качественные результаты его деятельности. Системы оценивания преподавателей студентами могут рассматриваться в качестве одного из важнейших инструментов такого измерения»¹⁰.

Увлечение преподавателей выполнением формальных отчетных показателей способно нанести ущерб качеству обучения. Ведь преподавание оценивается по общему количеству академических часов, которые могут быть проведены с разной степенью интенсивности, не поддающейся формальному измерению. Такое положение напоминает стремление советских предприятий к наращиванию валовых показателей в ущерб качественным результатам. В социалистической экономике потребитель был практически исключен из сферы интересов хозяйствующих субъектов, работавших на выполнение плановых показателей, а не на рынок. Выключение учащихся из системы оценки качества преподавательского труда может привести к кризису образования, сравнимому с кризисом, пережитым плановой экономикой.

Происходит «советизация» учебных заведений, когда руководители стремятся ко все большей формализации показателей эффективности образования. Мнение конкретного потребителя учитывается слабо. «Голосование» потребителя путем выбора конкретного учебного заведения носит, в основном, «пакетный» характер. Это напоминает выбор престижного университета, который будет самостоятельно определять набор продуктов и качество услуг в рамках общей оплаченной суммы. Главная проблема состоит в том, что студенту не предоставляется право выбора конкретного поставщика услуг. Большинство преподавателей заинтересованы во внутреннем совместительстве, выполнении дополнительной оплачиваемой учебной нагрузки («приват»-нагрузки). Однако предоставление возможностей дополнительного заработка зависит не от потребительского выбора, а от решения руководителей учебного заведения и заведующего кафедрой.

Руководители учебных заведений в условиях обостряющейся конкурентной борьбы на рынке образовательных услуг должны понять, что данный рынок переживает переход от стадии «массового сбыта» к стадии маркетинга, ориентированного на потребителя (который, к слову, становится все более разборчивым и требовательным). Сбалансированность количественных и качественных параметров образовательного процесса становится необходимым условием повышения конкурентоспособности учебного заведения.

Обостряет важность качественной оценки образования и проблема эффективности государственных расходов. Дело в том, что образовательные услуги могут предоставляться на чисто рыночных условиях платежеспособным субъектам по определенным ценам. Они могут быть отнесены к услугам индивидуального потребления, т. е. к ним формально применим принцип исключения неплатежеспособных лиц. Однако специфика данных услуг состоит в том, что выгоды от их предоставления («выгоды перелива») получают и третьи лица, не участвующие непосредственно в сделке, не оплатившие ее предоставления. Выгоды от возмездной сделки по предоставлению платных образовательных услуг имеет не только обладатель диплома, получающий возможности для занятия более престижных должностей и высоких заработков, но и все общество. Ведь более образованные и квалифицированные работники обеспечивают высокие темпы экономического роста и общей занятости населения, повышение качества товаров и услуг, способствуют возрастанию уровня общественного порядка, культуры, морали, правопорядка, т. е. всего того, что улучшает условия проживания всех членов общества (в т. ч. и необразованных).

В связи с этим образование относится к квазиобщественным благам, финансирование которых должно обеспечиваться не только конкретными покупателями соответствующих услуг, но и государством, частично (или полностью) компенсирующим выгоды перелива. Од-

нако высокие объемы государственного финансирования далеко не всегда обеспечивают соответствующее качество образовательного процесса. Исследования Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) показывают, что эффективность педагогической деятельности снижается. «Рост затрат на образование, наблюдающийся сейчас практически везде, не является гарантией повышения его эффективности»¹¹. Необходимы организационные инновации, стимулирующие рост качества образовательного процесса. Рост уровня образования предполагает использование не только экстенсивных методов наращивания количественных параметров (объемы финансирования, оснащенность учебными площадями и компьютерами, объемы библиотечного фонда), но и методов, стимулирующих интенсификацию преподавательского труда. Одним из таких методов может служить система оценки качества преподавания.

Многие учебные заведения уже начали формировать собственную внутреннюю систему контроля качества образовательных услуг. В качестве важнейшего составного элемента этой системы рассматривается оценивание качества преподавательского труда со стороны студентов — непосредственных потребителей образовательных услуг. Системы такого оценивания (Student evaluation of faculty — SEF) широко распространены в западных университетах. В США они появились в 20-е гг. прошлого века и в настоящее время применяются там практически повсеместно. Большой интерес к этой системе в последнее время проявляется в странах Юго-Восточной Азии и Европы, что отражает тенденцию утверждения «нового менеджизма» в управлении университетами. Основные задачи нового университетского менеджмента состоят в расширении рыночной доли вуза, повышении его конкурентоспособности, обеспечении финансовой устойчивости вне зависимости от колебаний рыночной конъюнктуры. Одним из главных конкурентных преимуществ учебного заведения является состояние его «основных нематериальных фондов» — преподавателей.

Завоевание предпочтений потребителя напрямую зависит от качества предоставляемых услуг. В настоящее время у потребителей образовательных услуг появилась достаточная свобода в выборе учебных заведений, что, естественно, обострило конкуренцию среди вузов за предпочтения абитуриентов. Потребительский выбор абитуриента — это объективная оценка уровня образовательного учреждения. Однако дальнейшему росту качества образовательной деятельности может способствовать дополнение межвузовской конкуренции методами внутривузовского соперничества — соревнования между преподавателями одного и того же учебного заведения за предпочтение студентов.

В ряде российских вузов отзывы студентов уже принимаются во внимание при установлении стимулирующих доплат преподавателям. Данные учебные заведения относятся, главным образом, к отрасли «экономика и право». Вузы, использующие контрактную систему с учетом «оценок» студентов, эффективнее решают вопросы трудоустройства выпускников, хотя их руководители острее ощущают конкуренцию на рынке образовательных услуг. Впрочем, последнее и заставляет их уделять повышенное внимание качеству своих услуг. Однако количество данных учебных заведений невелико — 8,3 % от общего числа российских вузов¹².

Следует признать, что система оценки студентами качества преподавательского труда пока недостаточно совершенна, объективна и достоверна. Решены далеко не все организационные вопросы. Система находится в стадии формирования, о чем свидетельствуют трудности в реализации основных ее функций.

Первая функция (информационная) проявляется в обоюдном информировании потребителей и поставщиков образовательных услуг о результатах опросов. Реализация этой функции в российских учебных заведениях имеет определенные ограничения. В зарубежных вузах студенты, имеющие открытый доступ к рейтингам преподавателей, получают достаточную свободу выбора конкурентоспособных, качественных учебных курсов. Доля обязательных предметов у них значительно меньше, чем в России. Так, например, студенты США, специализирующиеся на изучении экономики, в качестве обязательных изучают только макро- и микроэкономику, экономическую статистику, эконометрику, а также математический анализ и статистику. В американских университетах студенты самостоятельно формируют индивидуальную учебную программу, определяют набор и последовательность изучения большин-

ства курсов. У наших студентов — жесткие учебные программы с декларативными (в смысле отсутствия реального отбора) дисциплинами специализации и дисциплинами по выбору.

Кроме того, даже если бы у наших студентов и существовала реальная свобода выбора качественных учебных курсов, то она была бы затруднена отсутствием доступа учащихся к рейтингам преподавателей. В связи с этим информационная функция в основном обслуживает у нас только администрацию, получающую дополнительные сведения о качестве труда профессорско-преподавательского состава.

Реализация *второй (мотивационной) функции* предполагает, что наличие объективных оценок со стороны студентов будет побуждать преподавателей к совершенствованию своей педагогической деятельности, повышению научного и методического уровня. Однако в большинстве российских вузов, проводящих опросы студентов, большая часть преподавателей не интересуется их мнением и не придает им значения. Безусловно, степень заинтересованности повысилась бы, если бы результаты опросов жестче учитывались при определении стимулирующих надбавок и выплат. Однако и здесь возникают спорные вопросы.

Существуют разные мнения при оценке *третьей — стимулирующей — функции*. При общем признании важности, необходимости этой системы преобладает осторожный подход к использованию ее в качестве основы материального стимулирования преподавательского труда. Во всяком случае она не должна служить главным критерием в определении размеров оплаты труда. В разных странах оценка степени важности результатов опросов неодинакова. Если в американских вузах — это реальный административный инструмент, то в Европе — это, в основном, источник полезной информации о восприятии студентами образовательного процесса.

Осторожность в использовании рейтингов как базы для материального стимулирования преподавателей связана с сомнениями в достаточной достоверности и объективности мнения студентов. Нельзя не признать обоснованными мнения о влиянии на рейтинг, с одной стороны, «реваншистских» настроений студентов, сводящих счеты с требовательными экзаменаторами, а с другой — преподавательского оппортунизма, проявляющегося в «покупке лояльности» учащихся через завышенные оценки. Это приводит к инфляции оценок. Влияют на снижение значения рейтинга и упомянутые процессы, происходящие на рынке труда. При найме сотрудников работодатели учитывают, в основном, опыт кандидата. Диплом же служит необходимым условием получения работы, но для работодателя он все чаще свидетельствует, что кандидат проявил упорство, организованность, дисциплинированность при преодолении образовательного барьера. Ни перечень дисциплин во вкладыше к диплому, ни уровень знаний уже не имеют определяющего значения. Американские университеты обоснованно упрекают в том, что выдача дипломов все чаще вытесняет в этих условиях обеспечение образования¹³. Студенты, заинтересованные в получении диплома главным образом как средства допуска на рынок труда, будут больше поощрять компромиссность, оппортунизм со стороны преподавателей.

Четвертая (селективная) функция предполагает выбор студентами на основе рейтингов конкретного поставщика образовательных услуг. Реализация этой функции не должна вызывать особых затруднений в отношении дисциплин по выбору студентов или дисциплин специализации, которые, в основном, являются авторскими, связанными с конкретным «исполнителем». Однако выбор «исполнителя» общепрофессиональных дисциплин сталкивается с большими затруднениями. Лекционные курсы по одному предмету читаются на разных потоках вуза несколькими преподавателями. И при реализации права выбора студентами конкретного лектора возникнет перегрузка отдельных преподавателей аудиторной деятельностью и недогрузка других.

Таким образом, система оценивания труда преподавателей и его стимулирования в зависимости от мнения студентов имеет много нерешенных организационных трудностей. Однако образовательная деятельность в условиях растущей конкуренции не может игнорировать мнение непосредственных потребителей образовательных услуг.

На наш взгляд, «встраивание» элементов системы оценивания студентами качества обучения требует решения ряда сложных вопросов. Так, для повышения степени объективно-

сти системы оценивания следует нейтрализовать стремление студента, который объективно, в силу своего положения, стремится минимизировать собственные издержки на подготовку к экзаменам и максимизировать результаты, выражающиеся в виде высоких положительных оценок, к выбору «эффективного», лояльного экзаменатора. Усилия студентов должны быть направлены на поиск наиболее эффективного средства усвоения учебного материала в виде высококвалифицированного педагога. Лектор должен рассматриваться не как будущий экзаменатор (единолично оценивающий результаты своего труда и усилий учащихся), а как специалист, способный квалифицированно изложить учебный курс. Студенты через рейтинги должны выбирать не лояльных экзаменаторов, а эффективных поставщиков знаний, образовательных услуг.

Для обеспечения такого подхода необходимо повышение степени объективности итоговых испытаний. Одним из средств является формализация экзаменов, в частности, применение методов тестирования. К возможным вариантам относится комиссияная система оценки знаний или лотерейная система назначения экзаменаторов. При проведении опросов следует отдельно учитывать мнение успевающих, добросовестных, объективных студентов и отстающих, «обиженных».

Объективный выбор студентами лучших поставщиков образовательных услуг выдвигает и другую проблему. Неэффективные, неконкурентоспособные педагоги могут уйти от публичной, оцениваемой рейтинговой деятельности. Не секрет, что общий объем учебной нагрузки преподавателя может сопровождаться различной структурой. К примеру, лекционный курс, характеризующийся большой трудоемкостью, нередко равноценен (по объему часов) руководству одной–двумя дипломными работами. Может сложиться такая ситуация, что талантливый, пользующийся повышенным спросом педагог окажется перегружен аудиторной («горловой») нагрузкой, тогда как аутсайдер студенческого рейтинга «залежит на дне», уйдет от публичной деятельности и будет занят в основном руководством, проверкой курсовых, контрольных, дипломных работ и т.п. В связи с этим необходим пересмотр «ценности» различных видов учебной нагрузки. Аудиторная нагрузка должна стать наиболее «выгодным, доходным, дорогим» (по объему начисляемых часов) видом учебно-педагогической деятельности.

Естественно, что выбор потребителем конкретного поставщика услуг может обострить внутривузовскую конкуренцию, создать конкурентный рынок услуг внутри образовательного учреждения, что способно усложнить внутриколлективные отношения. Однако при этом пропадет и ложная солидарность, при которой преподаватели не видят большого смысла в объективных, часто нелицеприятных отзывах о качестве труда своих коллег, в частности, при взаимопосещении занятий.

В конечном счете должен выигрывать потребитель. Вспомним жесткое, но объективное утверждение о том, что рынок порождает наилучшее качество продукции и наихудшие качества людей. Систему оценок следует рассматривать, прежде всего, как способ выявления и поощрения добросовестных, талантливых преподавателей и как один из важнейших, необходимых факторов дальнейшего прогресса образования.

¹ Эко У. Полный назад! «Горячие войны» и популизм в СМИ. М., 2007. С. 178–179.

² Ле Гофф Жак. Рождение Европы. СПб., 2007. С. 191.

³ Волосникова Л.М., Чеботарев Г.Н. Правовой статус университетов: история и современность. М., 2007. С. 56.

⁴ Цит. по: Новиков К. У нас нет охотников для высших наук // Коммерсантъ–Власть. 2007. № 41. С. 79–80.

⁵ См.: Бессолицын А. С. Витте и создание системы коммерческого образования в России // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 142.

⁶ См.: Малахов А. Учреждения наивысшего образования // Коммерсантъ–Деньги. 2005. № 2. С. 69.

⁷ Цит. по: Новиков К. Указ. соч. С. 82.

⁸ Джекобс Д. Закат Америки. Впереди средневековье. М., 2007. С. 69.

⁹ Кузьминов Я., Юдкевич М. Академическая свобода и стандарты поведения // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 81.

¹⁰ Андрущак Г. Системы оценивания преподавателей студентами: управленческие инновации в российских вузах // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 100.

¹¹ Пороховский А. Эффективность экономического образования // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 110.

¹² См.: Андрущак Г. Указ. соч. С. 107.

¹³ См.: Джекобс Д. Указ. соч. С. 69.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДВУСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ О СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛЕ — ИНСТРУМЕНТ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ТОРГОВЛИ В РАМКАХ АТЭС

На саммите АТЭС в Богоре (Индонезия, 1994 г.) была принята декларация о достижении свободной и открытой торговли в АТЭС не позднее 2020 г. При этом экономически развитые страны намеревались завершить торгово-экономическую либерализацию к 2010 г., новые индустриальные страны (НИС) — к 2015 г., а развивающиеся — к 2020 г. Решение о создании зоны свободной торговли и инвестиций (ЗСТ) было принято на саммите АТЭС в Осаке (Осакская программа действий, 1995 г.), а в Маниле (Манильская программа действий, 1996 г.) был разработан конкретный механизм реализации этого решения.

Одним из эффективных инструментов взаимного экономического сотрудничества является заключение соглашений о свободной торговле (ССТ) между экономиками АТЭС. Количество заключенных ССТ в пространстве АТЭС постоянно увеличивается. Однако в первые годы деятельности АТЭС увеличение количества ССТ между партнерами по форуму шло медленно. Первое торговое соглашение об углублении экономических связей между Австралией и Новой Зеландией вступило в силу в 1983 г. Далее последовало формирование ЗСТ АСЕАН (АФТА) в 1992 г. и Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) в 1994 г. Другими соглашениями, заключенными в 90-х гг., были соглашения между Канадой и Чили (1997 г.) и Мексикой и Чили (1999 г.).

Количество соглашений, вступивших в действие, начало быстро увеличиваться в последнее десятилетие. Усиление тенденции к подписанию ССТ отражает надежды их участников на то, что двусторонние соглашения станут эффективным инструментом развития взаимного экономического сотрудничества уже в ближайшей перспективе. Создаваемые двусторонние ЗСТ предусматривают такие формы сотрудничества, которые предполагают либерализацию условий торговли услугами, защиту взаимных инвестиций, гармонизацию стандартов, защиту прав на интеллектуальную собственность, упорядочение и гармонизацию таможенных правил и процедур, а также создание арбитражных механизмов для разрешения возникающих споров и конфликтов (таблица). Некоторые из таких ССТ предусматривают двустороннее сотрудничество в электронной торговле, получившей развитие в современную эпоху информационных технологий; в сфере науки, образования и охраны окружающей среды. Параллельно с этими направлениями планируется расширение и углубление интеграции путем реализации совместных проектов инфраструктуры, социального, культурного и политического сотрудничества, а также сотрудничества в сфере безопасности. Впрочем, отмеченная тенденция к заключению ССТ на двусторонней основе не означает отказа экономик АТЭС от планов налаживания многостороннего торгового сотрудничества.

Отдельные региональные и двусторонние торговые соглашения, охватывающие различные сферы экономики*

Страны-участницы соглашений	Стандарты	Транспорт	Тамож. сотрудничество	Услуги	Интеллектуальная собственность	Инвестиции	Труд	Содействие конкуренции
США — Чили	да	нет	да	да	да	да	да	да
США — Сингапур	да	нет	да	да	да	да	да	да
США — Австралия	да	нет	да	да	да	да	да	да
НАФТА	да	нет	да	да	да	да	да	да
Япония — Сингапур	да	нет	да	да	да	да	да	да
Канада — Чили	нет	нет	да	да	нет	да	да	да
Чили — Мексика	да	нет	да	да	да	да	да	да

* Составлено по: Global Economic Prospects: Trade, Regionalism and Development 2005. Washington, 2005. P. 35.

© И.С. Троекурова, 2009

Доктор экономических наук, заведующий кафедрой мировой экономики и таможенного менеджмента (Саратовский государственный социально-экономический университет).

Традиционно Япония считала, что региональные и двусторонние ССТ подменяют глобальную либерализацию торговли в рамках ВТО. Однако после провала Сиэтлского раунда переговоров в рамках ВТО в 2000 г. она изменила свое отношение к ЗСТ, определив их как «дополнение», или «начальный уровень» глобальной либерализации. В основе смены курса — осознание реальной действительности: если Япония будет продолжать настаивать на приоритете ВТО, то она может «опоздать на поезд региональных интеграционных процессов, набирающих все большие обороты»¹.

Свое первое ССТ («Соглашение между Японией и Сингапуром о партнерстве в новом веке»)² Япония подписала в январе 2002 г. Оно ликвидировало импортные и экспортные тарифы на 98 % торговой номенклатуры. В качестве первой страны Сингапур был выбран потому, что является городом-государством, в котором практически нет сельскохозяйственного производства. Это позволило обойти сопротивление аграрного лобби Японии. Сингапур представляет собой объект инвестиций для многих японских компаний, а подавляющая доля торговли с Японией уже велась на беспешинной основе. Япония для Сингапура — третий крупнейший торговый партнер (торговый оборот в 2001 г., т. е. до подписания соглашения, составлял более 20 млрд долл., а в 2008 г. — 34,5 млрд долл.)³, второй источник ПИИ (приток ПИИ в 2001 г. — 2,1 млрд долл.), крупнейший центр притока туристов. На конец 2001 г. сумма накопленных прямых японских инвестиций в Сингапур составила почти 10 млрд долл., из 6000 зарегистрированных в стране иностранных компаний 1600 были японскими⁴. Соглашение с Сингапуром стало для Японии своеобразным фундаментом для продвижения аналогичных договоренностей с другими странами.

В марте 2002 г. лидеры Японии и Республики Корея объявили о создании исследовательской группы для заключения ССТ. Республика Корея — третий по значимости торговый партнер Японии (после Китая и США). В 2001 г. товарооборот двух стран составил 42,5 млрд долл., в 2008 г. — 88,9 млрд долл.⁵ В отличие от соглашения Япония – Сингапур это ССТ, требующее более сложных договоренностей по торговле сельскохозяйственной продукцией, находится на стадии переговоров.

В январе 2002 г. Япония и Филиппины договорились о заключении двустороннего ССТ. Япония для Филиппин — второй крупный торговый партнер (после США) с товарооборотом в 2001 г. около 11 млрд долл. и в 2008 г. — 18,9 млрд долл.⁶ Япония также является крупнейшим инвестором в филиппинскую экономику (на начало 2003 г. — 29,7 млрд долл.), ее капиталовложения концентрировались в обрабатывающей промышленности, ориентированной на экспорт. Поэтому филиппинский экспорт в Японию включает полупроводниковые приборы, готовую продукцию электротехнического и электронного машиностроения⁷. В сентябре 2006 г. ССТ между двумя экономиками было заключено.

В августе 2005 г. были завершены переговоры с Таиландом, хотя подписание соответствующего документа (запланированное на апрель 2006 г.) пришлось отложить из-за внутривнутриполитической нестабильности в королевстве. В декабре 2005 г. было заключено ССТ с Малайзией. После этого Япония активизировала деятельность по сведению к минимуму торговых барьеров в двусторонних отношениях. ССТ вступили в действие в 2007 г. Ведутся переговоры по заключению соглашения с Австралией. В целом практика заключения двусторонних ССТ Японии с экономиками АТЭС будет продолжаться.

Японский центр экономических исследований подготовил доклад о возможных последствиях либерализации торговли в Восточной Азии и ЮВА для экономики Японии и других стран. По оценкам исследователей, создание ЗСТ с соседними странами и США приведет к увеличению прироста ВВП Японии в течение 15 лет более чем на один процентный пункт. Если близлежащие государства образуют ЗСТ без участия Японии, то прирост ее ВВП за указанный период будет на 0,05 процентных пункта ниже прогнозируемого.

В докладе учитывались последствия формирования 9 ЗСТ, в т. ч. с экономиками АТЭС: между Японией и Сингапуром; Японией и Китаем; Японией, Китаем, Республикой Корея и странами АСЕАН; Японией и США; Китаем и ЮВА (без Японии). Исследователи принимали во внимание не только воздействие торговой либерализации, но и влияние расширения международного обмена экспертами, роста ПИИ, передачи технологий, т. е. учитывали те аспекты трансграничного сотрудничества, которые получили отражение в подписанном соглашении о создании

ЗСТ между Японией и Сингапуром, которое обернется увеличением прироста ВВП Японии на 0,07 процентных пункта или даже на 0,14 в случае вхождения в эту зону Республики Корея⁸.

Следующим приоритетом Японии стала Мексика. Прямые потери экспортных возможностей из-за отсутствия ССТ Японии с этой страной для японского бизнеса составляли ежегодно 4 млрд долл.⁹ 12 марта 2004 г. такое соглашение было подписано¹⁰. Теперь Япония сможет экспортировать больше автомобилей и стали на рынок США через Мексику. Для расширения поставок в США Мексике, имеющей с ними ССТ, придется закупать в Японии больше стального проката и комплектующих для автомобилестроения. Соглашение предусматривает снижение ввозных пошлин на куриное мясо, говядину, свинину, апельсины, а также беспошлинные доставки стального проката и автомобилей. В складывающихся условиях Мексика рассматривается японскими экспортерами в качестве «ворота» для торговой экспансии на рынки развитых стран (Мексика имеет ССТ и с ЕС). Кроме того, сама Мексика с населением 108,6 млн человек становится все более привлекательной для сбыта японских товаров. Экспорт из Японии в Мексику (в 2008 г. — 9,9 млрд долл.)¹¹ состоял преимущественно из промышленного оборудования, комплектующих для автомобилестроения и другой продукции с высокой долей добавленной стоимости.

Как ожидается, мексикано-японское соглашение будет способствовать усилению конкурентоспособности японских производителей автомобилей по сравнению с соперничающими с ними американскими и западноевропейскими фирмами. До подписания соглашения Mazda Motor и Fuji Heavy Industries (производитель Subaru) испытывали серьезные трудности с поставками на мексиканский рынок из-за высоких ввозных пошлин (50 %) и отсутствия в Мексике собственных предприятий. Подписав ССТ с Мексикой, Япония продемонстрировала свою готовность идти на уступки по аграрной тематике.

В США после азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. начало расти разочарование, вызванное отсутствием прогресса в деле торговой либерализации в рамках АТЭС, хотя от одного саммита к другому повторялись заверения о коллективной приверженности идее достижения свободной и открытой торговли и инвестиций к 2010 г. — для развитых и к 2020 г. — для развивающихся стран. Потребовался поиск новых путей дальнейшей либерализации торговли через заключение двусторонних ССТ.

Из существовавших на конец 2000 г. 130 соглашений о свободной торговле на США приходилось только два: в рамках НАФТА с Канадой и Мексикой и двустороннее с Израилем. Первое ССТ в Восточной Азии США подписали в мае 2003 г. с Сингапуром. США — ведущий торговый партнер Сингапура (товарооборот в 2008 г. — 43,7 млрд долл.)¹², достаточно велики двусторонние инвестиционные связи, а торгово-экономические отношения не затруднены вопросами торговли сельскохозяйственной продукцией. Между двумя странами существовали тесные связи в сфере безопасности, которые оказались благоприятным политическим фоном для заключения экономического соглашения. Одно из важнейших положений соглашения между США и Сингапуром предусматривает механизм разрешения споров и компенсаций в случае введения контроля над движением капитала, что создает прецедент для других ССТ.

В июне 2003 г. было подписано ССТ между США и Чили (вступило в силу с 1 января 2004 г.). 95 % чилийского экспорта в США, равно как 90 % американского экспорта в Чили, полностью освобождено от таможенных пошлин со дня вступления соглашения в силу, а через 12 лет освобождение распространится на все товарные позиции. По расчетам чилийских правительственных экспертов, благодаря соглашению уже через год объем ВВП Чили возрос на 1,5 %¹³. Положительный экономический эффект от полной либерализации торговли с США, по оценкам МИД Чили, выражается в росте экспорта на 16 % и росте ВВП на 2 %¹⁴. Соглашение предусматривало либерализацию торговли и инвестиций, создание механизма разрешения споров, а также некоторые положения, касающиеся стандартов по труду и охране окружающей среды.

В сентябре 2003 г. на встрече стран-членов ВТО в Канкуне (Мексика) отмечалось, что если новый раунд переговоров о либерализации международной торговли провалится, то США будут «упорно работать» над ССТ с теми странами, которые хотят «двигаться вперед»¹⁵. В 2004 г. США подписали ССТ с Австралией (вступило в силу в 2005 г.), которое закрепило не только ликвидацию таможенных пошлин и других торговых барьеров, но и защиту прав на интел-

лектуальную собственность. ССТ с Малайзией и Австралией находится в процессе переговоров. Однако активизация усилий США по достижению двусторонних ССТ все более подвергается критике как политика, противоречащая свободе торговли, за которую выступают США. По мнению критиков, посредством таких соглашений усиливается двусторонний протекционизм, и кроме того, ни одна страна не может быть равноправным партнером в двусторонних торгово-экономических отношениях с США.

В 2004 г. вступило в силу ССТ между Республикой Корея и Чили. До его подписания поставки из Чили в Республику Корея, достигавшие 1 млрд долл. (в 2008 г. — 3,9 млрд долл.)¹⁶, состояли в основном из меди, целлюлозы и других видов сырья и материалов. В экспорте из Республики Корея (3 млрд долл.) преобладали автомобили и электронная техника. Проводимые либерализационные инициативы позволяют прогнозировать значительный рост взаимной торговли. Чилийская сторона получила выигрыш от отмены в Республике Корея ввозных пошлин по 224 сельскохозяйственным и промышленным товарам (изделиям из меди, кормам для животных, пшенице, томатам, шерсти, 250 наименованиям продукции рыболовства), на долю которых приходится 80 % поставок из Чили. В свою очередь, латиноамериканская сторона отказалась от обложения пошлинами 2 тыс. промышленных товаров, произведенных в Республике Корея (автомобилей, ЭВМ, телевизоров, кондиционеров)¹⁷. От таможенных пошлин одновременно было освобождено 87 % номенклатуры корейских товаров, поставляемых на чилийский рынок (в течение последующих 10 лет эта цифра возрастет до 96 %)¹⁸.

Помимо снижения и отмены ввозных пошлин, в соглашении предусматриваются совместные меры в инвестиционной сфере, торговле услугами, осуществлении правительственных закупок, защите прав на интеллектуальную собственность, содействии конкуренции. В инвестиционном разделе отмечается, что недопустимой практикой является снижение стандартов в области здравоохранения, безопасности и экологии с целью стимулирования инвестиций.

Для Республики Корея соглашение с Чили стало первым такого рода в отношении с зарубежными странами и означало победу над организациями сельхозпроизводителей. Протекционистская защита сельского хозяйства в Республике Корея — одна из самых значительных в мире (ввозные пошлины на рис — 600 %, серьезные ограничения существуют и по другой продукции).

Для Чили весьма важным итогом действия соглашения является улучшение ее положения в двусторонней торговле. Предполагается, что больше всего выиграют экспортеры, занятые в рыболовстве, горнорудной и лесной промышленности, сельском хозяйстве. Как ожидает чилийская сторона, соглашение позволит изменить нынешнюю структуру экспорта в Республику Корея, 70 % которого приходится на продукцию медной промышленности.

После вступления в силу ССТ экспорт автомобилей из Республики Корея (основная статья экспорта в Чили), мобильных телефонов и видеокамер только в апреле–декабре 2004 г. возрос соответственно на 51, 191 и 130 %. Рост свидетельствует, что ССТ при наличии у Республики Корея значительных сравнительных преимуществ в обрабатывающей промышленности могут принести этой стране существенные экономические дивиденды. Заключение данного соглашения дает чилийским экспортерам дополнительные дивиденды в соревновании с основными конкурентами на корейском рынке, прежде всего, с экспортерами из Канады и Новой Зеландии¹⁹.

В июле 2008 г. Чили и Австралией было подписано двустороннее ССТ, которое вступило в силу в январе 2009 г. Договоренности распространяются на торговлю товарами и услугами, а также на инвестиционное сотрудничество. К 2015 г. вся товарная торговля между экономиками будет значительно либерализована. Со вступлением соглашения в силу отменяются ввозные пошлины на товары, на долю которых приходится 97 % взаимного товарооборота, в т. ч. на чилийские вина (сейчас облагаются 5 %-ной пошлиной). К 2015 г. должны быть либерализованы все таможенно-тарифные барьеры.

Основная часть австралийского экспорта приходится на уголь, поставляются также строительное и горное оборудование, специальная техника, оптические приборы, грузовые транспортные средства, светлые нефтепродукты. Экспорт услуг из Австралии в Чили развивается, прежде всего, за счет туризма и обучения (чилийская молодежь получает образование в австралийских вузах). Поставки из Чили в Австралию состоят, главным образом, из меди, целлюлозы и макулатуры, древесины низкой степени обработки, чугуна, взрывчатых веществ и

пиротехнических средств, кормов для животных. Обе страны в значительной степени специализируются на развитии сырьевых отраслей, в то же время эксперты подчеркивают наличие определенной взаимодополняемости двух экономик.

Определенные перспективы может иметь сотрудничество в области энергетики. Потребности в энергоресурсах в Чили быстро растут: в частности, спрос на австралийский уголь в ближайшие 5 лет удвоится. Отказ от обложения 6 %-ной пошлиной продаваемого в Чили угля поставит австралийских экспертов в те же условия, что и канадских. Канада благодаря заключенному в 90-х гг. XX в. ССТ с Чили сумела заметно увеличить свою долю на местном угольном рынке. На экологически более безопасный вид топлива — сжиженный природный газ — приходится примерно 25 % энергопотребления в этой стране. На севере Чили будет построен второй завод по сжижению газа. ССТ с Австралией предусматривает отмену 6 %-ной ввозной пошлины на СПГ, что отвечает интересам чилийского импорта.

Австралийские предприниматели, развивая свой бизнес на чилийском направлении, учитывают наличие у Чили ССТ с Мексикой и Перу. В сложившихся условиях Австралия стремится сделать Чили «воротами» для обеспечения более широкого доступа своей продукции в латинскую Америку²⁰.

Республика Корея после подписания ССТ с Чили заключила аналогичный договор с Сингапуром (в декабре 2004 г.) и ведет переговоры с Японией, Канадой, странами АСЕАН и др. Можно утверждать, что Республика Корея встала на путь заключения двусторонних и региональных ССТ.

В феврале 2006 г. США и Республика Корея начали торговые переговоры. Для США они стали (в области экономических отношений с отдельными государствами) самыми крупномасштабными со времени подписания ССТ в Северной Америке. Республика Корея для США — седьмой по значимости внешнеторговый партнер (товарооборот в 2008 г. — 82,7 млрд долл.)²¹, а США для этой страны — второй по важности экспортный рынок. Лишь страны-участницы НАФТА — Канада и Мексика — превосходят Республику Корея по импорту американской продукции (в 2008 г. соответственно 214,2 и 151,8 млрд долл.)²².

При проведении подобных переговоров США обычно настаивают на отмене (или поэтапной ликвидации) всех ввозных пошлин и других барьеров в двусторонней торговле, включая сельскохозяйственную продукцию. На ряд товаров возможно распространение исключений или длительных сроков поэтапной ликвидации ввозных пошлин. Республика Корея настаивает на сохранении протекционистской защиты для своего рынка риса²³.

По прогнозу американских экономистов, двустороннее ССТ позволит увеличить американские поставки в Республику Корея на 19 млрд долл. в год (за счет автомобилей, фармацевтической продукции, полупроводниковой техники, риса, фруктов, овощей, говядины); ожидается активизация в Республике Корея американского страхового бизнеса. Экспорт из Республики Корея в США возрастет на 10 млрд долл. Расширится продажа на американском рынке южнокорейского текстиля, готовой одежды, электронной техники. По последней товарной позиции таможенно-тарифное обложение уже находится на низком уровне (2 %), исключения составляют отдельные виды продукции (устройства дистанционного управления и тепловая техника). Ожидается, что в ходе переговоров Республике Корея удастся договориться об отмене ввозной пошлины на автомобили (2,5 % в настоящее время), что особенно важно для производителей спортивных автомобилей, пользующихся спросом на рынке США.

В целом договоренности с США позволят создать в Республике Корея 100 тыс. новых рабочих мест и увеличить годовой ВВП примерно на 2 %. Республика Корея получит существенные преимущества перед такими региональными конкурентами, как Китай и Япония, не имеющими ССТ с США. Усилится приток американских инвестиций для создания в Республике Корея базы, с которой будет вестись «наступление» на китайский и другие азиатские рынки. Тем не менее, для американской экономики в целом (годовой ВВП США в 2008 г. составил 14,44 трлн долл.)²⁴ эти изменения будут малозначительными.

Средний уровень таможенного обложения американских товаров в Республике Корея — 11,2 %, что в 3 раза превышает аналогичную тарифную защиту на американском рынке по отношению к продукции, поставляемой из Республики Корея (3,7 %); сельскохозяйственные товары облагаются в Республике Корея пошлиной 52 %, в США — 12 %.

Республика Корея надеется, что новое соглашение ограничит возможности США прибегать к антидемпинговым разбирательствам, предметами которых часто являлись южнокорейские товары. Свои интересы преследуют южнокорейские фермеры, которые пока в значительной мере защищены с помощью протекционистской политики центральных властей. Уровень защиты отечественного агросектора в Республике Корея самый высокий среди стран ОЭСР ($2/3$ доходов южнокорейских фермеров формируются благодаря субсидиям или торговому протекционизму, в ОЭСР данный показатель в 2 раза ниже).

ССТ вступило в действие в начале 2007 г. Взаимные договоренности позволили укрепить партнерство и ослабить опасения иностранных инвесторов в Республике Корея относительно риска, связанного с нестабильностью в межкорейских отношениях.

В 2007 г. конгресс США одобрил соглашения о создании ЗСТ с Перу и Вьетнамом. Ведутся переговоры о создании ЗСТ с Малайзией и Таиландом.

Перу нацелена на либерализацию торговли и выработку национальной стратегии регионализации товарооборота на основе ССТ (прежде всего, в контексте АТЭС) с Китаем, Таиландом, Сингапуром, Мексикой и Чили.

КНР также ориентируется на двусторонние ССТ и предпочитает урегулировать разногласия на двусторонней межправительственной основе, избегая излишних трений и конфронтации. Китаю было просто заключить соглашения со своими особыми административными районами — Гонконгом и Макао. В настоящее время КНР работает над 26 ССТ, в т.ч. с экономиками АТЭС (Австралией, Новой Зеландией, Сингапуром и др.).

В ноябре 2005 г. в Республике Корея на саммите АТЭС министры иностранных дел Чили и КНР подписали соглашение о создании ЗСТ. Если для Китая данное соглашение было средством увеличения своего коммерческого присутствия в Латинской Америке, то для Чили оно давало выход к чрезвычайно емкому рынку, а также предоставляло надежный рынок сбыта меди²⁵.

Большое значение придается переговорам КНР с Австралией, т. к. она поставляет в Китай сырье и аграрную продукцию, а их результатом может стать заключение ССТ — первого соглашения КНР с промышленно развитой страной.

В целом практика заключения двусторонних ССТ в рамках АТЭС будет, несомненно, продолжена. Сейчас Россия и без ССТ имеет беспошлинный режим для экспорта в США, Японию и Китай. Главная причина — топливно-сырьевой, ресурсоемкий характер отечественного экспорта, в мировой практике почти не облагаемого ввозными пошлинами. Таким образом, при сохранении сложившейся экспортной специализации Российской Федерации задача получения дополнительных льгот и преференций теряет свою важность и актуальность. Однако если в перспективе Россия повысит в национальном экспорте долю продукции высокой степени обработки, то пассивность России в плане налаживания привилегированных торговых отношений с ее ведущими партнерами по АТЭС становится критическим фактором. Можно с большой долей уверенности говорить, что даже при незначительном совершенствовании структуры российского экспорта появятся проблемы доступа на рынки экономик форума.

В настоящее время между экономиками АТЭС действуют и многосторонние ССТ: НАФТА, АФТА, АСЕАН (Бруней — Вьетнам — Индонезия — Малайзия — Сингапур — Таиланд — Филиппины) — Республика Корея, АСЕАН — Китай. На заключительной стадии находятся переговоры по ССТ АСЕАН — Новая Зеландия. Участники этих соглашений расположены на одной географической территории, и многие имеют общие границы. Участники ССТ Бруней — Чили — Новая Зеландия — Сингапур расположены по разные стороны Тихого океана. Возможность участия в этом соглашении рассматривают Австралия, Перу и Вьетнам.

Япония стала первой страной АТР, завершившей переговоры с государствами АСЕАН о полноформатном торговом соглашении, которое включает договоренности не только по торговле товарами и услугами, но и инвестиции. В перспективе это позволит создать единый интегрированный рынок.

Стороны обязуются отменить во взаимной торговле ввозные пошлины на 90 % товаров. В то же время они договорились об исключении такой критической аграрной продукции, как говядина, рис и молочные продукты, возможность беспошлинного импорта которых была отвергнута японским сельскохозяйственным лобби.

Для содействия торговле Япония в течение 5 лет выделит АСЕАН 300 млн долл., которые пойдут, главным образом, на развитие портовой инфраструктуры и обеспечение безопасности морских перевозок²⁶.

Ряд экономик АТЭС ведут переговоры или изучают возможность создания еще больших ЗСТ: АСЕАН + 2 (Австралия — Новая Зеландия), АСЕАН + 3 (Китай — Япония — Республика Корея) и АСЕАН + 6 (Китай — Япония — Республика Корея — Австралия — Новая Зеландия — Индия).

ССТ двустороннего и субрегионального характера можно рассматривать как наиболее приемлемый вариант продвижения к Богорским целям АТЭС. В условиях начавшегося реформирования форума ССТ можно признать одним из механизмов либерализации торговли.

Экономически было бы целесообразно в рамках Комитета по торговле и инвестициям АТЭС провести изучение возможностей разработки унифицированного ССТ на основе уже используемых в двусторонних и многосторонних ССТ критериев с некоторыми исключениями для отдельных экономик.

Выработанные критерии должны служить основой рекомендаций на переговорах о заключении новых ССТ, затрагивать максимально возможное количество общепринятых разделов соглашений. Критерии должны быть транспарентными и совместимыми для различных экономик региона. Такой вариант предполагает возможность сохранения основных принципов АТЭС в неприкосновенности. Это важно для России, учитывая ее долгосрочные цели в АТЭС. В перспективе удастся консолидировать различные двусторонние ССТ, что поможет согласованию стандартов, процедур и правил происхождения товаров между различными соглашениями в соответствии с принципами «ВТО плюс».

Для отдельно взятой экономики стратегия участия в нескольких ЗСТ одновременно представляется привлекательной, особенно с участием ее основных партнеров (по АТЭС). В этом случае беспрепятственный доступ к многочисленным рынкам сочетается с отсутствием тарифов на импорт из столь же многочисленных источников. Такая стратегия, взятая на вооружение несколькими экономиками, может успешно заменить свободную торговлю и в настоящее время осуществляется рядом экономик (Чили, Мексика, Сингапур). Чили постоянно увеличивает количество заключенных ССТ, поскольку проводит в жизнь идею о взаимодополняющей региональной интеграции как источнике выгоды.

Новая концепция участия России в АТЭС должна быть направлена на расширение экономически выгодного взаимодействия с экономиками форума. В первую очередь — изучение возможности заключения двусторонних ССТ с азиатскими экономиками АТЭС, а в перспективе и многостороннего ССТ Россия — АСЕАН. Представляется, что такая инициатива со стороны России давно назрела.

Начиная с 1992 г., Россия на постоянной основе участвует в министерских конференциях АСЕАН, выступает одним из диалоговых партнеров Ассоциации. С середины 1997 г. начал действовать Совместный комитет сотрудничества Россия — АСЕАН, заседания которого проходят в Москве или в одной из столиц стран-членов комитета. Создан и действует предусмотренный диалоговыми отношениями Фонд Россия — АСЕАН, занимающийся проблемами двустороннего экономического, торгового и научно-технического взаимодействия. В его деятельности участвуют представители как официальных, так и деловых, и академических кругов.

В 2005 г. прошел первый саммит Россия — АСЕАН, итоговым документом которого стала Совместная декларация и Комплексная программа действий по развитию сотрудничества России и АСЕАН на 2005–2015 гг., которая конкретизирует сферы и направления практического сотрудничества России со странами Ассоциации. России необходимо, максимально используя возможности своего участия в АТЭС, добиться значительных результатов в экономическом сотрудничестве.

Сейчас прорабатываются новые направления сотрудничества, в т.ч. в таких перспективных областях, как биотехнологии и вакцины. Осуществление подобных «точечных» совместных шагов вполне может стать одним из элементов решения более масштабной задачи — наращивании внешнеторговой и инвестиционной составляющих в экономическом сотрудничестве Россия – АСЕАН.

АСЕАН — весьма емкий рынок для отечественных изделий энергомашиностроения, в т.ч. атомного, авиакосмической продукции, оборудования для нефте- и газодобычи. Тенденция

выхода российских предприятий в государства АСЕАН уже наметилась. Отечественные корпорации сырьевого, металлургического, телекоммуникационного секторов наращивают свое присутствие в этом инвестиционно привлекательном регионе. Заключено соглашение «Русал» и индонезийской государственной горнодобывающей компании «Антам» о разработке бокситового месторождения и создании глиноземного производства на Зап. Калимантане (2005 г.) — 3,6 млрд долл. «Лукойл» и индонезийская компания «Петрамина» разрабатывают нефтегазовые месторождения — 1,2 млрд долл. Российскими компаниями «Ал-тимо» и «Вымпелком» заявлено намерение приобрести телекоммуникационные активы в Индонезии и Вьетнаме.

АСЕАН активно подключает своих партнеров к программам по оказанию технической помощи наименее развитым членам Ассоциации. Возможность участия России в такого рода проектах значительно возросла с появлением в нашей стране госкорпораций, контролирующей целые отрасли. Страны АСЕАН проявляют особый интерес к сотрудничеству с Россией в строительстве Трансасеановского газопровода и единой энергосистемы АСЕАН. Перспективы также есть у российских компаний, имеющих опыт сооружения и последующего обслуживания объектов тепло-, гидро- и атомной энергетики («Силовые машины» — поставки оборудования для вьетнамских электростанций).

Сингапурские инвестиционные компании изучают возможность участия в возведении объектов саммита АТЭС 2012 г. во Владивостоке, а также интересуются проектами, связанными с развитием транспортной инфраструктуры региона. Сингапур имеет опыт подобных инвестиций в России — СП, объединившее ОАО «Шереметьево» и сингапурский аэропорт «Чанги», с 2006 г. успешно управляет новым международным терминалом «Шереметьево-1».

Следует заранее начать изучать возможность заключения ССТ с АСЕАН. Для этого следует наладить регулярные консультации экспертов в рамках Совещания старших должностных лиц по экономическим вопросам и Совместной рабочей группы по торгово-экономическому сотрудничеству. Основой встречного движения к полноценному экономическому партнерству России и АСЕАН должны стать четкий и реалистичный план, а также совместная настойчивая работа по его реализации.

Необходимо изучить основные экономические интересы возможного партнера, его работы в сфере проведения переговоров, аргументной базы и внутренних ограничителей при реализации указанных планов. Заключение ССТ позволит расширить и дифференцировать внешние товарные потоки и направить их на новые рынки, в результате чего снизится зависимость России от традиционных рынков, особенно европейского. В дальнейшем Российская Федерация сможет стать значимым партнером экономик форума, однако первые шаги нужно сделать уже сейчас.

¹ Стапран Д.А. Новая экономическая стратегия // Латинская Америка. 2004. № 3. С. 31.

² Первую ЗСТ Сингапур создал с Новой Зеландией в 2000 г. По словам министра торговли и промышленности Сингапура Дж. Ео, «Сингапур выступает в ЮВА в качестве первопроходца в деле поиска новых форм экономического сотрудничества» (См.: БИКИ. 2000. № 53. С. 5).

³ См.: The APEC Region Trade and Investment 2008. Australia. 2008. October. P. 137. URL: <http://www.dfat.gov.au/geo/fs> (дата обращения: 01.07.2009).

⁴ См.: Восточная Азия: Между регионализмом и глобализмом / отв. ред. Г.И. Чуфрин. М., 2004. С. 53.

⁵ См.: The APEC Region Trade and Investment 2008. Australia. 2008. October. P. 128. URL: <http://www.dfat.gov.au/geo/fs> (дата обращения: 01.07.2009).

⁶ См.: The APEC Region Trade and Investment 2008. Australia. 2008. October. P. 137. URL: <http://www.dfat.gov.au/geo/fs> (дата обращения: 01.07.2009).

⁷ См.: Восточная Азия: Между регионализмом и глобализмом / отв. ред. Г.И. Чуфрин. С. 54–55.

⁸ См.: Количественная оценка последствий создания ЗСТ в Азии // БИКИ. 2002. № 20/21. С. 6.

⁹ См.: Стапран Д.А. Указ. соч. С. 31.

¹⁰ См.: О подписании соглашения между Японией и Мексикой // БИКИ. 2004. № 33. С. 5.

¹¹ См.: The APEC Region Trade and Investment 2008. Australia. 2008. October. P. 128. URL: <http://www.dfat.gov.au/geo/fs> (дата обращения: 01.07.2009).

¹² См.: Ibid. P. 137.

¹³ См.: Брагин М.Ю. Чили: под знаком свободной торговли // Латинская Америка. 2004. № 1. С. 40.

¹⁴ См.: Лисоволик Я.Д. Чили: стратегия торговой либерализации // Латинская Америка. 2008. № 4. С. 14.

¹⁵ См.: Восточная Азия: Между регионализмом и глобализмом / отв. ред. Г.И. Чуфрин. С. 205.

¹⁶ См.: The APEC Region Trade and Investment 2008. Australia. 2008. October. P. 124. URL: <http://www.dfat.gov.au/geo/fs> (дата обращения: 01.07.2009).

¹⁷ См.: Первое соглашение о свободной торговле с участием Республики Корея // БИКИ. 2005. № 62. С. 5.

¹⁸ См.: Брагин М.Ю. Указ. соч. С. 38.

¹⁹ См.: Лисоволик Я.Д. Указ. соч. С. 14.

²⁰ См.: Австралия и Чили ликвидируют барьеры во взаимной торговле // БИКИ. 2008. № 66/67. С. 7–8.

²¹ См.: The APEC Region Trade and Investment 2008. Australia. 2008. October. P. 140. URL: <http://www.dfat.gov.au/geo/fs> (дата обращения: 01.07.2009).

²² См.: Ibid. P. 123, 130.

²³ См.: США – Республика Корея: перспективы двусторонней торговли // БИКИ. 2006. № 21. С. 1.

²⁴ См.: The World Factbook. 2008. URL: <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bx.html> (дата обращения: 01.07.2009).

²⁵ См.: Лисоволик Я.Д. Указ. соч. С. 14.

²⁶ См.: Укрепление позиций Японии на азиатском рынке // БИКИ. 2008. № 19. С. 1.

Л.Н. Семенова

БАНКИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА И РЫНОЧНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Рыночная конкуренция сопровождается кризисными явлениями, о чем ярко свидетельствует ипотечный кризис в США в 2006 г. Главной его причиной стал рост невозвращенных жилищных кредитов неблагонадежными клиентами. В 2007 г. этот ипотечный кризис стал приобретать международные масштабы, когда крупнейшая ипотечная корпорация США *Century Financial Corporation*, занимающаяся кредитованием ненадежных заемщиков, ушла с Нью-Йоркской фондовой биржи. В течение следующих нескольких месяцев понесли убытки или оказались банкротами десятки подобных компаний. Летом 2007 г. кризис затронул инвестиционные фонды крупнейших финансовых компаний, вложивших средства в ипотечные облигации. В этих условиях Центробанки начали вливать в финансовые системы десятки и сотни миллиардов долларов¹.

Ипотечный кризис в США и общая нестабильность мировой финансовой системы находят свое отражение в российской экономике, хотя Россия имеет высокий уровень валютных резервов и механизм нефтяного стабилизационного фонда. К тому же ипотека в России слабо развита. В стране абсолютный дефицит квадратных метров, их в 7 раз меньше на душу населения, чем в Европе. Именно поэтому просроченная задолженность по кредитам частным лицам невелика. На 1 июня 2008 г. она составила 116 млрд руб., или 3,36 % от всего выданного банковского портфеля — 3456 млрд руб. Так сказано в обзоре банковского сектора, выпущенного Центробанком РФ².

Ипотека в России чрезвычайно дорога и может подорожать. Политика ипотечного кредита приобрела антисоциальный характер, т. к. стоимость жилья на первичном рынке очень высока. Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) рефинансировало 125379 ипотечных кредитов и собирается увеличить дисконт при выкупе кредитов, если ставка меньше 12 % годовых. А это значит, что ипотека может подорожать³.

Рост не возвращенных в срок жилищных кредитов, финансовый кризис и кризис ценных бумаг оказали отрицательное влияние на банки и банковскую систему России. Результатом непродуманной ипотечной политики стала ликвидация банков, их банкротство и другие явления. Для контроля за этими процессами в России создана государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» и принят соответствующий закон. Указанное агентство выступает в качестве конкурсного управляющего (ликвидатора) кредитных организаций.

В настоящее время в агентстве по страхованию вкладов физических лиц было зарегистрировано более 900 банков. В этих банках сосредоточено 97,5 % всех денежных средств, размещенных гражданами во вклады и на счетах в банках РФ. Сумма возмещения по вкладам физических лиц в банках, признанных банкротами, увеличена со 190 тыс. руб. до 700 тыс. руб.⁴

Начиная с 2004 г. — начала деятельности указанного агентства — прошла ликвидация 161 кредитной организации, признанной банкротом. Среднемесячное количество банков, на-

© Л.Н. Семенова, 2009

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории (Саратовская государственная академия права).

ходившихся одновременно в процессе конкурсного производства (принудительной ликвидации), составило 92, колеблясь от 81 до 101. Из 48 банков, конкурсное производство (принудительная ликвидация) по которым завершилось в 2007 г., в 10 ликвидационный процесс длился менее одного года, в 23 — от одного года до полутора лет, в 11 — от полутора до двух лет, в 4 — превысил два года. Увеличилась степень удовлетворения требований кредиторов ликвидируемых банков. Средневзвешенный процент удовлетворения требований кредиторов в банках в 2007 г. достиг 60,6 % против 5,2 % по итогам 2006 г. В 2007 г. проводились выплаты 4800 кредиторам 69 ликвидируемых банков, в т.ч. 2400 вкладчикам⁵.

На выплаты направлено около 2 млрд руб., или в 2 раза больше, чем в 2006 г.

Центральный банк России и созданное им «Агентство по страхованию вкладов» в определенной мере оказали положительное влияние на состояние российской банковской системы и ее оздоровление. Тем не менее, мировой финансовый кризис, неплатежи клиентов по кредитам, в т. ч. по ипотеке, а также падение курса ценных бумаг привели к сокращению финансовых ресурсов банков и их ликвидности.

В России коммерческие банки продолжали активно раздавать займы юридическим и физическим лицам. Так, по данным Центрального банка РФ, кредитный портфель российских банков увеличился в 2008 г. на 25,9 %. Сумма задолженности — 3 трлн 456 млрд руб.⁶

При этом многие должники банков не рассчитали свои финансовые возможности. Просроченная задолженность по ссудам банка растет быстрее, чем темпы самого кредитования.

Рост просроченных платежей может угрожать устойчивости российских банков. По мнению специалистов, кредитным организациям будет трудно свести концы с концами, когда доля не возвращенных в срок кредитов достигнет 7–10 % по отношению к общей сумме задолженности. В настоящее время эта цифра в банках России составляет более 3 % от общей суммы выданных частным лицам займов⁷.

По отдельным банкам сумма просроченной задолженности достигает значительной величины. При этом первое место по сумме просроченной задолженности занимают кредитные учреждения, которые специализируются преимущественно на выдаче потребительских кредитов («Русский стандарт» — 21,3 %, «Хоум-кредит» — 19,8 %, «Альфа-банк» — 10 %) ⁸.

Банки с участием государства в уставном капитале сохраняют консервативную политику и имеют сравнительно низкий коэффициент просроченных платежей: Сбербанк — 1,1 %, ВТБ — 0,8 %, Газпромбанк — 0,2 %.

В условиях мирового финансового кризиса банки должны постоянно поддерживать свою конкурентоспособность, надежность, рентабельность, ликвидность. Необходимо расширять ассортимент и качество предлагаемой продукции, сбытовую сеть филиалов и отделений, контролировать уровень цен и издержек, имидж банка. В целом банковская конкуренция служит необходимым условием эффективного функционирования этих учреждений, она расширяет инвестиционные процессы и ускоряет экономическое развитие. Результатом конкуренции является сокращение числа кредитных организаций, в т. ч. филиалов и отделений банков. Только за последние 6 лет число банков сократилось на 717 единиц. Особенно сократилось число филиалов Сбербанка России⁹.

В то же время увеличился уставный капитал действующих кредитных организаций — с 207,4 млрд руб. до 444,4 млрд руб. Число кредитных организаций с участием иностранного капитала за этот период выросло на 6 единиц. Одновременно выросли банковские вклады (депозиты) на 3129,641 млрд руб., или в 5,5 раза. Сумма выданных кредитов увеличилась на 5043132 млрд руб., или в 6,3 раза¹⁰.

Как видно, произошли существенные изменения в развитии банковского дела. Конкуренция привела к тому, что число банков сократилось, а показатели работы по вкладам и кредитам улучшились. Одной из причин можно считать слияния и поглощения в банковском секторе. Статистика последних лет показывает сокращение численности банков в странах Евросоюза примерно с 12 тыс. до 8 тыс., в США — с 15 тыс. до 10 тыс., или на 32–34 %¹¹. Затронула эта тенденция и Россию. Сделки слияний и поглощений наиболее востребованы. Они позволяют увеличить кредитоспособность банка, снизить расходы, увеличить прибыль.

Данные сделки слияний и поглощений позволяют увеличить капитализацию и кредитоспособность банков, консолидировать финансовые ресурсы. Благодаря этому появляется возможность доступа к новым рынкам и технологиям, сокращаются расходы и издержки.

Доля России в объеме мирового рынка слияний и поглощений невелика и составляет около 2 %, или 125 млрд долл. Однако значительные темпы роста экономики привели на наш рынок иностранного инвестора. Поэтому доля российского рынка слияний и поглощений может достигнуть 3 %¹².

Российский рынок слияний и поглощений оформился в 2005–2006 гг. Этот процесс продолжился в 2008–2009 гг. До этого крупных слияний и поглощений не было. Преимущественно использовались присоединения в качестве филиалов среднего или малого банка к более крупной московской кредитной организации или же создание финансово-промышленных групп. Таким образом, московские банки сформировали сеть филиалов и право на обслуживание денежных потоков в регионах России.

Одновременно усиливается приток иностранного банковского капитала. При этом в 2001–2004 гг. иностранные банки в основном открывали свои дочерние банки. Затем начался процесс приобретения — поглощения российских банков нерезидентами. Иностраный капитал интересуют следующие российские банки: 1) крупные банки. Пакеты акций, близкие к контрольным цифрам, приобретены в Росбанке и Сбербанке. В итоге быстро увеличилась доля иностранного капитала, т. к. эти банки — Сбербанк и Росбанк — по объему капитала являются крупнейшими в стране; 2) средние специализированные, преимущественно работающие с населением. Такие сделки были проведены с Импэксбанком, Дельта-банком, Промэксбанком, имеющими широкую сеть филиалов; 3) мелкие банки. В этом случае стимулом является получение лицензии без прохождения процедуры регистрации¹³.

В итоге за период 2005–2009 гг. доля иностранных инвестиций в уставном капитале российских банков выросла более чем в 4 раза.

Слияния и поглощения, развитие сети филиалов и отделений российских банков продолжают развиваться. Об этом свидетельствует, к примеру, сделка банка «Топазинвестмент», контролируемого В. Алекперовым, о покупке контрольного пакета акций азербайджанского банка «Никоил». Благодаря этой сделке «Топазинвестмент» получил контрольный пакет банка — 53,1 % акций. Такая сделка связана, по всей видимости, с необходимостью обслуживать проекты «Лукойла» в Азербайджане¹⁴.

Расширяет банковскую сеть Сбербанк России, принявший решение о создании «дочки» — «Сбербанк-капитал», на базе которого, возможно, будет развиваться инвест-бизнес¹⁵.

Большую роль в деле консолидации банковского дела играет Ассоциация российских банков — АРБ, в состав которой входит 858 банков, а с учетом ассоциированных членов — 1041 участник. В составе АРБ 4 региональные организации, объединяющие 96 % банковского рынка¹⁶.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС) осуществляет государственный надзор за соблюдением норм экономической концентрации в ходе слияний и поглощений. При этом учитываются требования гл. 7 Федерального закона от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции». Предварительное согласие антимонопольного органа в соответствии с ч. 1 ст. 28 данного закона требуется в следующих случаях: 1) если суммарная стоимость активов по последним балансам лиц, приобретающих акции (доли) и имущество, превышает 3 млрд руб.; 2) если одно из указанных лиц включено в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35 %¹⁷.

Пороговые значения для совершения финансовых сделок в отношении кредитных организаций таковы: для приобретения акций, долей, активов кредитных организаций — это 3 млрд руб., а для слияний и присоединений кредитных организаций — 10 млрд руб.¹⁸ Контролируются крупные сделки.

Банкротство банков по разным причинам продолжается. Так, по сообщениям в прессе, коммерческий банк «Сахалин-вест» имеет активы в размере 7 млрд руб., капитал — 676 млн руб., чистую прибыль — 72 млн руб. Вкладчики в июле 2008 г. за 5 дней забрали из банка 158 млн руб., создав дефицит ресурсов. Банк имеет 3 млрд вкладов физических лиц. В результате клиенты не могут снять с карточек зарплатные деньги, т. к. денег нет. Выход из состояния банкротства имеет несколько вариантов, в т. ч. продажу другому банку или депозит ЦБР в виде займа¹⁹.

Подводя итоги анализа развития банковского дела, можно сказать, что в целом конкуренция на рынке банковских услуг, слияния и поглощения способствовали концентрации капитала, вывели российские банки в число крупных кредитных организаций.

Увеличение капитала за счет миллиардных дополнительных эмиссий позволило Сбербанку приблизиться к тридцатке крупнейших банков мира, а ВТБ — дебютировать в сотне первых банков сразу на 60-м месте. Всего же 15 банков России смогли войти в число 500 крупнейших мировых банков.

Важную роль в повышении конкурентоспособности и устойчивости российской банковской системы по отношению к кризисным явлениям на международных рынках сыграл еще ряд факторов, среди которых следует выделить развитие государственно-правового регулирования рынка банковских услуг и системы страхования банковских вкладов. Определенное значение имели такие меры, как повышение надзорных требований к финансовой дисциплине банков, упрощение процедуры консолидации банковского капитала, отмена ограничений на открытие дополнительных офисов банков в регионах, активизация процессов слияний и поглощений, создание бюро кредитных историй и др.

Тем не менее, в банковском деле остаются проблемы. Так, в стране ощущается нехватка «длинных» ресурсов, т. е. вкладов, размещаемых на срок свыше одного года. К тому же часть таких ресурсов поступает из-за границы. С ухудшением конъюнктуры мировых рынков капитала российским банкам стало труднее привлекать длинные заемные средства за границей. Нехватка этих ресурсов способна привести к росту процентных ставок по кредитам и сокращению объема кредитования. По мнению некоторых авторов, дефицит долгосрочных финансовых ресурсов можно преодолеть с помощью страховых и пенсионных резервов, временно свободных денежных средств бюджета и государственных фондов. Необходимо создание национальных финансово-банковских групп с участием инвестиционных, страховых, пенсионных и иных фондов²⁰.

Несмотря на активный процесс развития банковской системы, количество банков недостаточно. Согласно данным Ассоциации российских банков (АРБ), по числу банков и их филиалов на каждые 100 тыс. чел. Россия существенно отстает от ведущих западных стран²¹. К тому же географически кредитные организации распределены неравномерно, а в ряде регионов их просто недостаточно.

Государство имеет большие золотовалютные запасы, стабилизационный фонд, размещая их на счета в зарубежных банках или покупая ценные бумаги иностранных государств. Такая политика сокращает денежную массу и противодействует инфляции. С другой стороны, снижаются финансовые возможности банков для кредитования, инвестиций, науки и техники, экономического роста внутри страны.

Кредит — мощный стимул экономического развития. К сожалению, эти свойства кредита недоиспользуются. Долгосрочные кредиты (свыше трех лет) на обновление и модернизацию производства имеют незначительный удельный вес — в пределах 8 %. Кредит на формирование оборотного капитала составляет менее 30 %, а ссуды населению — менее 20 %, что значительно ниже мировой банковской практики²².

В целях поддержания стабильности банковской системы и защиты интересов вкладчиков и кредиторов банков Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года»²³, предусматривающий меры по предупреждению банкротства банков, принимаемые со стороны Центрального банка РФ и государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»; оказание финансовой помощи банкам, в т.ч. приобретение Агентством акций (долей в уставном капитале); организацию торгов по продаже имущества; меры по предупреждению банкротства банков; оценку финансового положения банка, по изменению размера уставного капитала банка, финансированию мероприятий по предупреждению банкротства банков и другие положения.

Правительство РФ подготовило «План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики»²⁴. План рассчитан на ближайшие 5 мес. Он содержит 55 пунктов, объединенных в 10 блоков, в т. ч.: финансовая и банковская система; поддержка внутреннего спроса; рынок труда и социальная поддержка граждан; жилищное строительство; сельское хозяйство; автомобилестроение и сельскохозяйственное машиностроение; оборонно-промышленный комплекс; сырьевой комплекс; транспортный комплекс; малый бизнес.

«Финансовые власти России готовы справиться с ситуацией на российском рынке собственными силами, не привлекая средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния», — заявил вице-премьер А. Кудрин²⁵. Минфин готов оказать беспрецедентную адресную помощь трем крупным российским банкам. Министерство объявило, что предложит Сбербанку, ВТБ и Газпромбанку 1 трлн 526,6 млрд бюджетных рублей. Кредиты будут выданы сроком на 3 и более месяцев. Минфин считает, что от здоровья этих банков напрямую зависит общее состояние банковской системы страны, а от нее — благополучие на фондовом рынке.

В борьбе с проблемой ликвидности участвует и Центробанк, который снизил на 4 % ставку нормы резервных отчислений. Главный финансовый регулятор страны предложил кредитным организациям 640,28 млрд руб. под ставку 7,08 % годовых. Ранее на подобном аукционе банками было привлечено 339,51 млрд руб. Причем предложение в случае сохранения проблем с ликвидностью будет только нарастать.

Таким образом, Правительство страны, Министерство финансов и Центральный банк РФ имеют серьезные резервы для поддержания рыночной ликвидности банков. Остается лишь надеяться на то, что доступ к ликвидности будет обеспечен не только крупным банкам, но и всем другим — средним и малым. Это обеспечит ликвидность, устойчивость и конкурентоспособность российской банковской системы.

¹ См.: Экономическая и философская газета. 2008. № 16 (700). С. 7.

² См.: Ведомости. 2008. 23 июля. С. Б05.

³ См.: Ведомости. 2008. 30 июля. С. А05.

⁴ См.: Российская газета. 2008. 18 сент.

⁵ См.: Обобщенные данные отчета государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» за 2007 год // Деньги и кредит. 2008. № 4. С. 72–75.

⁶ См.: Ведомости. 2008. 23 июля. С. Б05.

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Россияне задолжали банкам 122,3 млрд руб. // Комсомольская правда. 2008. 9 сент.

⁹ См.: Российский статистический ежегодник. М., 2006. С. 623.

¹⁰ См.: Там же. С. 634–636.

¹¹ См.: Банковское дело. 2008. № 2. С. 82.

¹² См.: Повышать стоимость, снижая риски // Банковское дело. 2008. № 2. С. 60.

¹³ См.: Рыбин Е.В. Особенности современного этапа рынка слияний и поглощений банков // Банковское дело. 2008. № 2. С. 63–65.

¹⁴ См.: Ведомости. 2008. 3 июля. С. Б06.

¹⁵ См.: Там же.

¹⁶ См.: Деньги и кредит. 2008. № 4. С. 8.

¹⁷ См.: Антимонопольное законодательство и рынок слияний и поглощений // Банковское дело. 2008. № 2. С. 72–73.

¹⁸ См.: Там же.

¹⁹ См.: Ведомости. 2008. 25 июля. С. Б06.

²⁰ См.: Плисецкий Д.Е. Банки в условиях нестабильности мировых финансовых рынков // Банковское дело. 2008. № 6. С. 20.

²¹ См.: Лаврушин О.И. О денежно-кредитной и банковской политике // Банковское дело. 2008. № 2. С. 12.

²² См.: Там же. С. 11.

²³ См.: Деньги и кредит. 2008. № 11.

²⁴ См.: Финансы. 2008. № 11.

²⁵ См.: Российская газета. 2008. 18 сент.

Е.С. Григорьев

**ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ «НАРКОМАНИЧЕСКОГО» СОЗНАНИЯ
СОВРЕМЕННОГО ШКОЛЬНИКА***

Сегодня распространение наркомании в обществе, особенно среди подростковой популяции, представляет одно из самых острых социально опасных явлений. Подростки — достаточно многочисленная целостная социальная общность, отличающаяся специфическими социально-ролевыми и статусными характеристиками. Это не просто объект воздействия со стороны социума, государства и его институтов. Подростки являются активными субъектами общественной жизни.

Развитие молодого человека в социальной среде подразумевает процесс его коммуницирования с обществом, т.е. социализацию, которая рассматривается как интеграция личности в социум и ее адаптация к культурным, психологическим и социально-политическим условиям. Один из показателей экономической, политической, социальной и духовно-нравственной ситуации в нашей стране — проявление девиантности (т. е. отклоняющееся от общепринятых норм поведение), наиболее острой формой которой представлена подростковая наркомания. Наркотизация несовершеннолетних — это процесс, определяющий общую аморализацию и деградацию личности, трансформацию ее ценностных ориентаций и нравственных установок, способствующий развитию аддиктивного поведения, повышающий риск социальной дезадаптации подростков.

В современной подростковой субкультуре фиксируется возникновение такого явления, как «наркоманическое» сознание, которое можно определить как возможность восприятия подростком окружающей действительности исключительно через призму удовольствия, получаемого в результате употребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Нынешнее состояние общества характеризуется искажением существующей системы ценностей, общепринятых норм, которая «программирует» различные формы социальной девиации на уровне индивидуального поведения. Макросреда выступает своеобразным фоном для воздействия факторов микросоциальной среды, непосредственно влияющей на социальное поведение. Все это в первую очередь относится к подросткам школьного возраста, которые составляют своеобразную группу риска в силу целого ряда причин, таких как отсутствие собственной системы социальных норм, несформированность индивидуальных мировоззренческих принципов и вследствие этого неустойчивое нормативное поведение, активная интеграция в социальную среду, неопределенность и неустойчивость социального положения переходного возраста, а также перестройка фокуса контроля, перехода от внешнего контроля со стороны взрослых к самоконтролю и др.

Кроме того, особенностью подросткового возраста является сензитивность, т. е. повышенная чувствительность к освоению нормативного пространства социальных отношений и социальных

© Е.С. Григорьев, 2009

Кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры теоретической и прикладной политологии (Саратовская государственная академия права).

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 09-03-1800-7е.

феноменов. Как правило, принятие норм подростком происходит через первоначальное отрицание «мира взрослых», через противодействие воспитательным усилиям со стороны родителей, учителей, возникновение ощущения ненужности, чуждости, а в некоторых случаях — даже враждебности окружающего мира. Вместе с тем характерным для подростка является поиск новых контактов со взрослыми, которые не только расширяют пространство его внешних отношений, но и отношений внутренних, т. е. с самим собой. При этом они служат средством опосредованного созидания «своих» ценностей в процессе интериоризации уже существующих.

В этой связи определенный интерес представляет изучение наркоситуации в школьной среде, выявление факторов возникновения наркозависимости с целью формирования системы эффективной профилактики подростковой наркомании. Центр социально-политических исследований и технологий ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» неоднократно обращался к данному вопросу. В настоящей статье на основе эмпирического материала, собранного в результате опросов учащихся школ, расположенных на территории г. Саратова и Саратовской области, проводится анализ факторов, детерминирующих процесс формирования «наркоманического» сознания учащихся¹.

Исследователи достаточно давно стали фиксировать кризис социальной сферы в силу противоречивого влияния основных субъектов (семьи, учебного заведения, группы сверстников, средств массовой информации) формирования ценностной структуры экзистенциальных представлений школьника (отношения к миру, себе, другим людям и т.д.)².

Семья, как известно, является основным каналом социализации. Она влияет на ее членов (в данном случае — подростка) через традиции, сложившийся стиль общения, эмоциональную атмосферу, самим укладом жизни программируя его дальнейший жизненный путь. Среди традиционно выполняемых семьей функций на первое место выходит психотерапевтическая, «поддерживающая» функция, дающая ее членам чувство защищенности и психологического комфорта. Этот тезис подтверждается результатами проведенного исследования. Согласно полученным данным, более 50 % участников опроса считают семью одной из главных ценностей в жизни. При этом 70 % школьников в случае возникновения конфликтной ситуации рассчитывают на помощь родителей, близких родственников.

Одним из ключевых является показатель семейного материального и духовного благополучия. В зависимости от того, насколько полно реализована эта функция, можно говорить о ее возможности противостояния аддиктивному поведению членов семьи. Зачастую родители, употребляя т. н. социально допустимые наркотики — сигареты, алкоголь, сами того не подозревая, формируют установку ребенка на прием наркотических средств как нормального общепринятого поведения. Вседоступность табачных изделий и спиртных напитков, пассивность и равнодушие к этой проблеме со стороны взрослых становятся, на наш взгляд, для подростков, школьников одним из условий перехода к наркотическим средствам.

Более того, зачастую родители не осознают масштабов наркомании, поэтому эта проблема не вызывает у них особой тревоги, в силу чего отношение к наркотизации по-прежнему остается благодушно-ироническим.

Провоцировать наркотическую зависимость может как гиперопека со стороны родителей, лишаящая подростка самостоятельности, так и предоставление ему полной свободы, бесконтрольность. В соответствии с полученными данными лишь 12 % родителей, по мнению школьников, уделяют им достаточное количество времени. По мнению опрошенных, родителям больше стоит интересоваться здоровьем детей, их успехами в учебе, тем, где они будут учиться или работать после школы. Поэтому даже та значительная часть подростков, которая проводит свое свободное время дома (46 %), как и те, которые проводят свой досуг вне дома, на улице (59 %), остаются в итоге без родительского контроля.

Второй по значимости субъект влияния на поведение подростков — образовательное учреждение — оказывает наиболее противоречивое воздействие на современных школьников. По мнению опрошенных, доверяют свои проблемы школьным педагогам лишь 3 %, из чего следует, что школа постепенно утрачивает тот потенциал влияния на процесс воспитания и вторичной социализации учащихся, которым обладала всегда.

Сегодня школа еще в какой-то степени сдерживает наркотизацию подростков — по крайней мере, первая проба наркосодержащих веществ у большинства происходит за ее пределами, чаще среди друзей и знакомых по месту жительства. Так, приобретение наркотических средств

чаще всего возможно там, где молодые люди проводят свой досуг. По мнению опрошенных, легче всего приобрести наркотики можно в клубах и на дискотеках (49 %). Также без особого труда, полагают респонденты, приобретение наркотических средств возможно через мелких наркоторговцев и посредством знакомых. На эту возможность указали 42 и 34 % соответственно.

Несмотря на то, что, по мнению участников опроса, приобрести наркотические средства в стенах школы практически невозможно, все же она не может противостоять дальнейшему распространению наркотиков в силу того, что сама находится в кризисе, вызванном, прежде всего, двумя обстоятельствами. Во-первых, кризисом системы ценностей, охватившим общество, а во-вторых, ослаблением мотивации школьников к получению знаний, что значительно снижает в ее глазах авторитет и значимость школы.

Пример старшего поколения, а зачастую и собственных родителей, многие из которых получили образование высокого уровня, а сегодня оказавшихся у черты бедности, — не лучший стимул к напряженному труду по овладению знаниями. Поэтому для многих подростков школа утратила значение важнейшего поля реализации их социальных потребностей, фактора их будущей социальной мобильности. Вместе с этим ослабевает ее контролирующая и профилактическая роль. Сегодня еще сказываются остатки советской системы воспитания, в чем-то консервативной и препятствующей наркотизации учащихся. Однако и этот фактор исчерпывается, молодежь становится свободнее, раскованнее и, следовательно, легче поддается негативным воздействиям извне.

Также в результате проведенного опроса было выявлено, что у части руководителей учебных заведений сохраняются стереотипы авторитарного мышления, стратегию антинаркотической работы они видят в ужесточении репрессий, запугивании, в то время как более результативным сегодня признается гибкий дифференцированный подход.

Несовершенство системы образования российских школ, высокие психофизические нагрузки в процессе обучения, влияющие на ухудшение здоровья подростков, также создают благоприятные условия для распространения наркомании, попытки расслабиться, забыться, снять стресс.

Еще один аспект — проблема организации внешкольной профилактической работы. Многие подростки, вне стен учебного заведения оказываются фактически безнадзорными. Внешкольная работа по принципу «школа полного дня» на территории Саратовской области практически не ведется, и после занятий подростки предоставлены сами себе, с полной свободой действий, представляя благодатную почву для развития самых различных форм аддиктивного поведения, в т. ч. и наркомании, тем более, что для многих участников опроса сфера влияния друзей оказалась достаточно широкой. В сущности, для подростка, от которого отказалось образовательное учреждение, а у родителей с их высокой занятостью катастрофически не хватает времени на собственное чадо, компания друзей остается единственным институтом социализации. Поэтому характер компании является одним из главных факторов, задающих не только личностное, социальное, но и криминальное воспитание подростка.

Большинство подростков объединены в компании сверстников по месту учебы или по месту жительства — в одном большом доме («дворовая компания») или городском микрорайоне («уличная компания»). Нередко компании по месту учебы и жительства совпадают. Сразу отметим, что не все дворовые и уличные компании по своему характеру асоциальны. Сегодня наиболее распространены компании, объединяющие подростков на основе общих развлечений: дискотеки, клубы, азартные игры, совместное проведение дней рождений и других праздников. Социологи обычно относят такие группы подростков к «пограничным»³. При появлении в любой из таких групп хотя бы одного подростка, «балующегося» наркотиками, риск начала их употребления другими членами компании резко возрастает. Поэтому особо тревожит то, что, согласно полученным данным, почти у 15 % респондентов есть друзья или знакомые, употребляющие наркотики.

Для школьных подростковых компаний характерна следующая закономерность: обычно ребята специально не объединяются вокруг употребления наркотиков. Компании чаще всего складываются по какой-либо другой причине, например, одноклассники, с детства знакомая дворовая компания, дискотечная «тусовка» и т.п. «Заражение» наркотиками происходит, прежде всего, изнутри компании, а не извне. Этот вывод подтверждают и данные о том, что около 10 % подростков не просто знают о том, что их друзья употребляют наркотики, но и лично присутствовали при этом.

Непосредственное окружение оказывает прямое и поэтому наиболее сильное воздействие на решение школьника принимать или попробовать наркотики. Типична ситуация, ког-

да подросток начинает употреблять наркотики в компании своих друзей. Для части школьников наркотики помогают завязать отношения со сверстниками, стать «своим» в их компании («влиться в тусовку»).

Таким образом, в качестве еще одного фактора формирования «наркоманического» сознания школьника мы можем назвать «влияние друзей и приятелей», желание «не отстать» от сверстников.

Еще один фактор наркотизации школьников — средства массовой информации. На фоне общего падения уровня человеческой культуры, девальвации духовных ценностей, отступления от общественных норм нравственности, потребительско-эгоистического отношения к жизни, безразличия к себе и другим средства массовой информации внесли огромную лепту в распространение культуры наркопотребления и наркотизации подростков на волне вседозволенности, борьбы за свободу личности и погони за западными идеалами. Конечно, СМИ напрямую не призывают употреблять наркотические и психотропные вещества. Однако дух потребительства, «кайфа по жизни», гедонизма, внедряемый в подростковое сознание через каналы СМИ, на наш взгляд, имеет непосредственное отношение к формированию «наркоманического» сознания школьников.

22 % участников опроса отметили, что представление о наркотиках, их воздействии на состояние и поведение человека у них сформировалось через СМИ. При этом 30 % из вышеуказанных респондентов отметили в качестве основного канала получения информации сеть Интернет, в которой можно не только узнать о наркотиках, но и поделиться опытом, обсудить особенности тех или иных наркотических веществ.

Для выявления группы факторов, связанных с личностными особенностями школьников, имеющих девиантные привычки, из общего массива полученной информации были выделены показатели (в сравнении), касающиеся исследуемой группы риска подростков с аддитивным поведением (школьники, имеющие опыт употребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также курящие и употребляющие спиртные напитки).

Для большинства участников опроса, которых можно условно отнести к категории «благополучные», наиболее значимыми ценностями являются семья, получение образования, профессионализм, здоровье. Среди ответов на вопрос «Каковы Ваши жизненные цели и планы на будущее?» преимущественное положение заняли «учиться, получить образование» (90 %), «найти хорошую работу» (68,6 %).

Подростков из группы риска вопросы учебы, получения образования интересуют в меньшей степени. Как показала корреляция с т. н. «благополучными» сверстниками, успеваемость респондентов проблемной группы существенно ниже.

Для подростков, входящих в группу риска, характерно доминирование таких ценностей, как деньги, развлечения, получение острых ощущений (экстрим), стремление достичь независимости от родителей (рисунки).



Итак, были выделены и проанализированы 4 группы факторов, оказывающих влияние на формирование «наркоманического» сознания школьника:

семья (конфликтные отношения, перерастающие в полное отчуждение детей и родителей); школа:

а) непонимание подростком смысла обучения, его значения в дальнейшей взрослой жизни, а также отсутствие способностей к учебе;

б) «выталкивание» трудных подростков из школы, формальное отношение к их судьбе со стороны учителей;

друзья (характер компании, ее склонность к аддиктивному поведению);

средства массовой информации (пропаганда «кайфового» образа жизни).

Первичную социализацию подросток получает в семье, ее основы в будущем становятся моделью его взрослого поведения. Зачастую именно семья может быть повинна в выборе того пути, которым подросток пойдет по жизни. Антинаркотическая работа в школе не всегда имеет продуманный планомерный длительный многоаспектный характер, а зачастую проводится по пути редких точечных и малоэффективных акций, единичных и краткосрочных мероприятий.

Многие причины последующего аддиктивного поведения также заложены в том ближайшем окружении, которое избрал себе подросток. Выбор друзей и знакомых не всегда бывает осознанным, взвешенным и продуманным. Иногда этот процесс во многом случаен. Оказавшись по стечению обстоятельств в компании сверстников, где находится наркоман или торговец наркотиками, подросток может стать их жертвой. Такое положение усугубляется коммерциализацией досуговой сферы, что не позволяет многим подросткам проводить свободное время интересно и с пользой для здоровья (физического и духовного).

Школьников, пробовавших наркотики, отличает сильная направленность на материальные ценности и связанный с ней гедонизм. Наркотики являются элементом сценария взросления (социализации) подростков внутри неформальных групп сверстников, слабо контролируемых родителями и учителями.

Ведущим психологическим мотивом употребления наркотиков школьниками выступает потребность в изменении своего эмоционального состояния. Наркотики не решают их проблем, но помогают адаптироваться к проблемной ситуации и снять психологические нагрузки. Важнейшим социальным мотивом употребления наркотиков для части школьников становится стремление завязать отношения со сверстниками.

Восприятие информации о наркотиках напрямую зависит от степени доверия подростков информационным источникам. Одна из причин отторжения информации о наркотиках — поверхностное представление взрослых о сути наркотиков и их последствий.

Автор пришел к выводу, что влечение подростка к употреблению наркотиков является признаком глубокого личностного неблагополучия и логическим завершением предшествующего развития под влиянием внешних факторов. Процесс употребления наркотиков можно рассматривать как складывающуюся молодежную субкультуру, овеянную ореолом таинственности, избранности и удовольствия, выполняющую функцию бегства от реальных проблем, трудностей, неустроенности в мир миражей и иллюзий.

В этом ракурсе образовательные учреждения, несмотря на достаточно низкий уровень доверия со стороны учащихся, должны занять одно из ключевых мест в системе профилактики антисоциальных явлений и наркомании. Именно педагогическая среда в силу своего призвания способствует формированию мировоззрения и мировосприятия школьников. Поэтому роль учителя в воспитательной работе трудно переоценить. Важно установить с учащимися дружеские, доверительные взаимоотношения, сохранить в их глазах авторитет и уважение к преподавателю как старшему товарищу.

Модель профилактики наркомании среди учащихся школ представляется более эффективной, если осуществлять принципы антинаркотической работы, активно привлекая к ней самих школьников, их родителей и педагогов. При этом профилактика формирования «наркоманического» сознания школьников должна представлять собой систему, изменяющую их ценностные установки с гедонистических и наркотических на просоциальные ценности здорового образа жизни.

Основой профилактики наркотической зависимости и других форм девиантного поведения школьников, несомненно, должна стать информационно-разъяснительная работа, про-

водимая, прежде всего, в школах, а также через средства массовой информации. Последних выгодно отличают масштабы деятельности и наличие современных возможностей. В настоящее время в антинаркотическую кампанию вовлечены пресса, радио, телевидение, Интернет. Носители пропаганды здорового образа жизни постоянно расширяют границы охватываемой аудитории. Система школьного образования и воспитания должна занимать в этом процессе ключевое место.

¹ Исследованием были охвачены 2015 учащихся школ г. Саратова и крупных районных центров городского и сельского типа Саратовской области.

² См.: Наркотизм и наркомания в школьной среде. Социально-правовое исследование на материалах Саратовской области: учебно-методическое пособие / под ред. И.Н. Коновалова. Саратов, 2004. С. 22.

³ См.: Коновалов И.Н., Прохорова М.Л., Ромащенко Л.С. Наркомания и ее профилактика. Опыт исследования проблемы в школах, средних специальных учебных заведениях, вузах Саратова и области. Саратов, 2001. С. 39.

И.О. Кузнецова

ПРОБЛЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ НАРКОМАНИИ И ДРУГИХ АСОЦИАЛЬНЫХ ЯВЛЕНИЙ В ПОДРОСТКОВОЙ СРЕДЕ*

Одним из важнейших направлений федеральных и региональных программ по организации и профилактике здорового образа жизни школьников является профилактика наркомании, табакокурения и других асоциальных явлений среди подрастающего поколения. Министерство образования Саратовской области проводит такую работу в соответствии с положениями областной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Саратовской области на 2008–2010 годы». Цель программы — снижение уровня незаконного потребления наркотиков жителями области, а также количества преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ¹, — на наш взгляд, может быть реализована путем создания многоуровневой системы профилактики асоциального поведения подростков, предусматривающей работу не только с педагогами, но и с родителями, детьми дошкольного возраста, учащимися общеобразовательных школ, учреждений профессионального образования, студентами.

В этой связи Центром социально-политических исследований и технологий ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» были проведены социологические исследования, направленные на выявление особенностей современного этапа развития наркомании, алкоголизма и табакокурения среди подростков, определение поведенческих рисков, опасных для здоровья школьников, поиск новых подходов к осуществлению профилактической деятельности.

Сбор и анализ эмпирических показателей, определение степени наркотизации, уровня употребления спиртных напитков и табакокурения в подростковой среде дает основание говорить о не снижающейся актуальности данной проблематики в Саратовском регионе. На сегодняшний день среди школьников г. Саратова и области сформировался устойчивый интерес к употреблению наркотических средств и психотропных веществ. Сравнительный анализ с результатами исследований 2001 г. и 2003 г.² показал, что средний показатель школьников, имеющих опыт употребления наркотических средств, сохраняется на прежнем уровне и составляет около 4 %.

Согласно полученным данным, асоциальное поведение подростков непосредственно связано с семейной и окружающей социальной обстановкой (СМИ, образовательные учреждения, коллектив сверстников). Рассмотрим обозначенные параметры подробнее.

© И.О. Кузнецова, 2009

Кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии политики и права (Саратовская государственная академия права).

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 09-03-1800-7е.

Семья как наиболее близкое окружение подростка служит для него основным источником продуцирования модели социального поведения. По данным проведенного исследования, в семьях 31 % участников опроса сложились дружеские, доверительные отношения с родителями. 65 % опрошенных в целом оценивают свои внутрисемейные взаимоотношения как вполне нормальные. Весьма показательным является то обстоятельство, что в случае возникновения в жизни подростков конфликтной ситуации 70 % из них обратятся за помощью и советом именно к родителям.

Таким образом, методики действенной системы профилактики наркомании, табакокурения и других асоциальных явлений должны предполагать проведение активной разъяснительной работы среди подростков об опасности употребления наркотиков и неблагоприятных последствиях социально допустимых вредных привычек не только среди школьников, но также среди родителей и других членов их семей. Так как фактор личного примера остается доминирующим, то работа в данном направлении существенно осложняется наличием вредных пристрастий у самих родителей, на что указали 36 % участников опроса.

В основе профилактики наркотической зависимости и других форм девиантного поведения подростков находится информационно-разъяснительная деятельность, осуществляемая через каналы средств массовой информации, которые выгодно отличают масштабы и наличие современных технических возможностей. В настоящее время в антинаркотическую кампанию вовлечены пресса, радио, телевидение, Интернет. Полученные в ходе исследования данные свидетельствуют о том, что 82 % опрошенных школьников определяют СМИ как преимущественный источник получения сведений о проблемах наркомании, курения и употребления спиртных напитков (рис. 1).

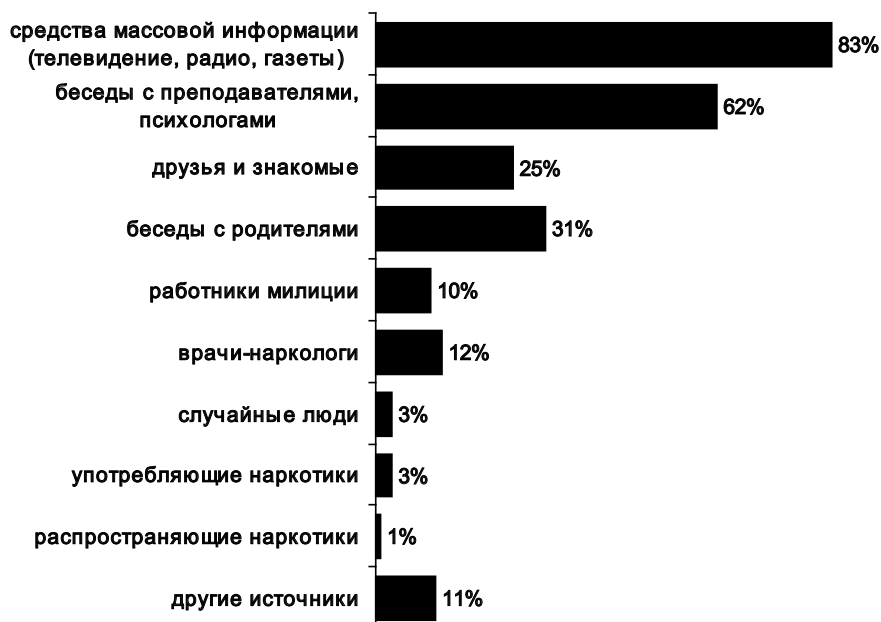


Рис. 1. Источники информации о наркотиках

По мнению экспертов³, наиболее целенаправленно и последовательно в сфере профилактики наркозависимости населения Саратовской области действуют печатные СМИ. В более популярных среди молодежи электронных источниках информации практически полностью отсутствуют материалы антинаркотической направленности. При этом необходимо отметить и наличие примеров обратного воздействия, когда через СМИ осуществляется пропаганда культа употребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Образовательные учреждения, несмотря на достаточно низкий уровень доверия со стороны учащихся (только 3 % участников опроса выразили желание в случае возникновения конфликтных ситуаций обратиться за помощью к учителю), в то же время занимают одно из

ключевых мест в системе профилактики асоциальных явлений и распространения наркомании в подростковой среде. Педагогическое сообщество традиционно выступает в качестве активного субъекта формирования базовых мировоззренческих принципов и ценностей мировосприятия подростка. Кроме того, именно в учебном заведении подросток проводит значительную часть своего времени. Поэтому роль педагогического коллектива в воспитании подрастающего поколения и первичной профилактики подростковых поведенческих девиаций трудно переоценить. Для того чтобы поднять уровень доверия подростков к педагогам, необходимо, на наш взгляд, установить со школьниками дружеские, партнерские взаимоотношения, выстраивать диалоговые конструкции на паритетных началах.

В ходе социологических опросов исследовательская группа ЦСПИТ осуществила замер уровня эффективности профилактических мер и мероприятий антинаркотической направленности в школах г. Саратова и Саратовской области. Согласно полученным данным, среди мер профилактики ведущее место занимают лекции-беседы по проблемам распространения наркомании и ее неблагоприятных последствий (рис. 2). Высокой степенью эффективности также обладают демонстрации видеоматериалов и учебных фильмов о лицах, употребляющих наркотические средства, и молодежи, сверстниках, ориентированных на здоровый образ жизни. Также высокий уровень доверия наблюдается и по отношению к штатным школьным психологам.

Лекции-выступления работников правоохранительных органов отметил лишь каждый 10-й респондент, что дает основания сделать предположение об их достаточно низкой активности в практической работе по профилактике наркотической и иных форм зависимости в школах. По мнению экспертов, ситуация осложняется тем, что на сегодняшний день среди сотрудников правоохранительных органов и работников образовательных структур (педагогов, школьных психологов и т. д.) имеет место дефицит специалистов соответствующей квалификации, способных организовывать и проводить системную, последовательную, отвечающую современным потребностям и тенденциям, профилактику асоциального поведения подростков.



Рис. 2. Эффективность мероприятий по профилактике наркотизма

Среди положительных моментов проводимых профилактических мероприятий 36,4 % участников опроса отметили получение новой, ранее неизвестной информации о вреде наркотиков, алкоголя и сигарет (рис. 3). Также каждый четвертый респондент указал на появившуюся возможность открытого диалога по данной социально значимой проблематике.

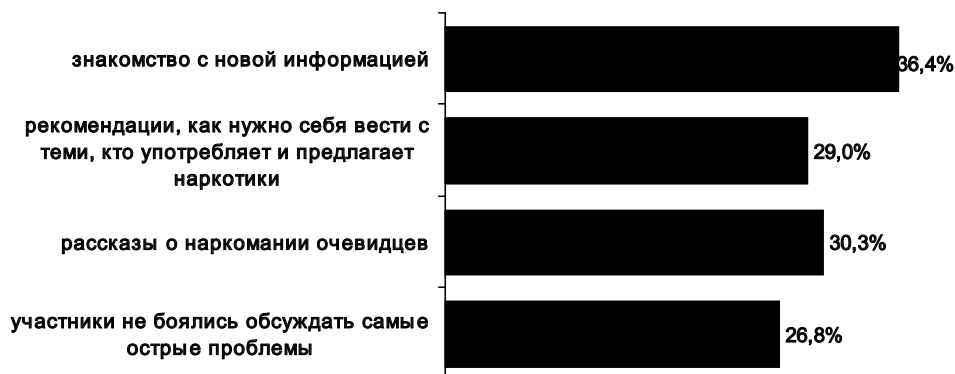


Рис. 3. Положительные моменты проведенных мероприятий

В проводимых мероприятиях, по мнению опрошенных, особое значение имеет интересное, насыщенное примерами из жизни изложение информации, отсутствие угроз и прямого запугивания, демонстрация положительной практики предупреждения девиантного поведения подростков. Паника взрослых перед проблемой наркотизации подрастающего поколения вызывает у молодых людей стресс, чувство беспомощности и даже страха, ощущение того, что в итоге они останутся с наркотиками один на один.

39 % участников опроса подтверждают факт регулярного проведения мероприятий по профилактике подросткового асоциального поведения в их школе. Таким образом, работа по предупреждению распространения вредных привычек в подростковой среде стала важнейшей составляющей деятельности образовательных учреждений. В то же время в зависимости в т. ч. и от отношения руководства конкретного учебного заведения к степени опасности исследуемой проблемы профилактические мероприятия в различных школах проводятся с неодинаковой регулярностью. В целом, 45 % респондентов на вопрос: «Насколько регулярно в вашей школе проводятся такие мероприятия?» дали ответ: «Иногда».

Профилактическая работа, по мнению участников опроса, не лишена некоторых недостатков. В частности, респонденты указывали на отсутствие новых, ранее не знакомых сведений и интересных форм подачи материала.

Таким образом, несмотря на предпринимаемые усилия по первичной профилактике наркомании, табакокурения и употребления спиртных напитков среди подростков, пропаганде здорового образа жизни, на сегодняшний день можно выявить следующие проблемы:

1) имеет место практически полное равнодушие и вопиющая пассивность родителей в отношении проблемы распространения подростковой наркомании. Тема наркотиков, как правило, исключена из предмета внутрисемейного обсуждения. Более того, родители, являясь носителями социально допустимых вредных привычек (курение, употребление алкогольных напитков), становятся для своих отпрысков негативным и в то же время весьма действенным примером для подражания;

2) система среднего образования зачастую отрицает наличие выраженных проблем, связанных с употреблением учащимися наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. При реализации мероприятий по предупреждению наркомании и асоциального поведения подростков явно завышены возможности штатного персонала, психологов (не во всех школах они имеются в наличии), обращаемость к ним со стороны молодых людей минимальна, а осведомленность самих педагогов в проблемах наркологии зачастую недостаточна;

3) в силу непрофессионального подхода к организации и реализации профилактических мероприятий они зачастую дают противоположный (от ожидаемого) эффект;

4) представители правоохранительных органов, осуществляя плановую работу по профилактике девиантного поведения подростков, не всегда располагают необходимыми возможностями и достаточной квалификацией. Работа с детьми требует особой профессиональной подготовки;

5) при проведении профилактических мероприятий имеет место недостаточная координация усилий и межведомственного взаимодействия систем образования, здравоохранения и правоохранительных органов. В результате профилактические меры носят непоследовательный, несистемный, малоэффективный характер.

Итак, для эффективной реализации деятельности по профилактике наркомании и других асоциальных явлений в подростковой среде необходимы объединенные усилия представителей образовательной системы, силовых структур, психологов, наркологов, СМИ, общественных организаций, социально ориентированного бизнеса.

Органам государственной и региональной власти, правоохранительным и иным структурам, заинтересованным в противодействии злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту, необходимо оказывать поддержку волонтерским молодежным движениям в работе по пропаганде здорового активного образа жизни, профилактике асоциального поведения как среди взрослых, так и среди молодежи. Преимущества такого подхода состоят в том, что мероприятия проводят, что называется, «изнутри», т.е. в подростковой среде непосредственно самими подростками. Опыт подобной работы в регионах России уже имеется.

В основе профилактической работы должен превалировать не принцип борьбы с наркозависимыми субъектами, а идея противостояния самому явлению наркомании посредством ведения здорового образа жизни, когда отказ от наркотиков, алкоголя и сигарет станет одной из витальных целей и ценностей молодого человека. В этой связи необходимо сделать основной акцент не на деструктивных методах, основанных на запретах и запугивании, а на конструктивном решении проблемы, направленном на формирование таких психологических установок, в которых наркотикам не будет места.

¹ URL: <http://www.srd.ru/dmddocuments/192-ZSO-01102007.pdf>. (дата обращения: 10.06.2009).

² См.: *Коновалов И.Н., Прохорова М.Л., Ромащенко Л.С.* Наркомания и ее профилактика. Опыт исследования проблемы в школах, средних специальных учебных заведениях, вузах Саратова и области. Саратов, 2001; см. также: Наркотизм и наркомания в школьной среде. Социально-правовое исследование на материалах Саратовской области: учебно-методическое пособие / под ред. И.Н. Коновалова. Саратов, 2004.

³ См.: Результаты мониторинга наркоситуации в Саратовской области. URL: <http://64.fskn.gov.ru/content/view/189/13/> (дата обращения: 10.06.2009).

⁴ См.: URL: <http://www.profnauka.ru/statji/narkomania/111.html> (дата обращения: 10.06.2009).

ЮБИЛЕИ И ПОЗДРАВЛЕНИЯ

Указом Президента РФ от 11 октября 2009 г. №1127

За достигнутые трудовые успехи и многолетнюю добросовестную работу наградить медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени

КАБЫШЕВА ВЛАДИМИРА ТЕРЕНТЬЕВИЧА —

заведующего кафедрой Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Ректорат, коллектив кафедры теории государства и права СГАП, редакция журнала «Вестник СГАП», совет ветеранов Академии от души поздравляют Кабышева Владимира Терентьевича с этим знаменательным событием.

К 135-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ДМИТРИЯ ИВАНОВИЧА КУРСКОГО



**22 октября 2009 г.
исполнилось 135 лет со дня рождения
видного государственного деятеля, ученого —
Дмитрия Ивановича Курского.**

Дмитрий Иванович Курский родился на Украине, в Киеве 22 октября 1874 г. Отец его был инженером и служил на железной дороге, мать — дочь украинского помещика. Раннее детство протекало в кочевании по участкам железных дорог и в одной из деревень Полтавщины. Рано лишившись отца, Дмитрий Иванович был вынужден еще со школьной скамьи зарабатывать уроками, чтобы помочь матери и сестре. Образование получил на юридическом факультете Московского университета, где слушал лекции известных

профессоров В.О. Ключевского, И.И. Янжула, А.И. Чупрова и др. Курский упорно изучал политическую экономию, историю, иностранные языки, труды Маркса и Энгельса, проводя вечера в читальном зале Румянцевской (ныне — Российской государственной) библиотеки. Будучи студентом, Дмитрий Иванович пишет научную работу на тему: «Мелкий сельскохозяйственный кредит», сотрудничает со статистическим журналом.

В 1904 г. Д.И. Курский вступает в РСДРП, становится участником революционных событий. С 1905 по 1907 г. он был членом Бутырского райкома РСДРП (Москва), активным участником вооруженного восстания в декабре 1905 г. С 1907 г. являлся членом Московского областного бюро ЦК РСДРП. В 1909 г. Дмитрий Иванович был арестован, но очень скоро освобожден и в 1914 г. призван в армию, становится участником Первой мировой войны. В 1917 г. Д.И. Курский стал председателем Совета солдатских депутатов 4-й армии (на Румынском фронте), в октябре 1917 г. — членом Одесского военно-революционного комитета. С 1918 по 1928 г. Д.И. Курский был наркомом юстиции РСФСР и первым советским генеральным прокурором. В конце 20-х гг. прошлого века Дмитрий Иванович возглавлял Институт советского права, являлся одним из создателей советской юстиции, основанной не на следовании законам, а на «революционной необходимости».

В январе 1928 г. Дмитрий Иванович был назначен полномочным представителем Союза ССР в Италии. Как и любому делу, дипломатической работе он отдавал все свои силы и знания. В Италии Д.И. Курский познакомился с А.М. Горьким.

Однако болезнь заставила Д.И. Курского просить об отзыве на родину. Он возвратился в Москву в 1932 г. и вскоре смерть оборвала его жизнь.

Неоценим вклад Д.И. Курского в отечественную юридическую науку. В настоящее время, особенно в условиях реформирования судебной системы в России, его научное наследие приобретает особую актуальность. Оно созвучно нашему времени, имеет огромное значение как для теории, так и для правоприменительной практики и нормотворческой деятельности.

9 апреля 1937 г. Саратовскому юридическому институту (ныне Саратовская государственная академия права) было присвоено имя Дмитрия Ивановича Курского. Указ Центрально-

го Исполнительного Комитета СССР «Об увековечении памяти Д.И. Курского» был подписан председателем ЦИК СНК СССР М.И. Калининым и секретарем ЦИК СНК СССР И.А. Акуловым.

Таковы далеко не полные сведения о Д.И. Курском, но они наглядно свидетельствуют о его заслуженном авторитете, которым он пользовался как государственный деятель и представитель юридической науки.

В деле становления и развития отечественной юстиции, укреплении законности и правопорядка роль Д.И. Курского весьма велика и многогранна. Он стал примером беззаветного служения Родине, преданности своему долгу.

Э. Хэмингуэй сказал: «Человека можно убить, но победить нельзя». Д.И. Курский был, есть и всегда будет одной из ключевых фигур в отечественной юридической науке и государственном управлении.

А.Н. Улиско,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и муниципального права
(Саратовская государственная академия права)*

ИНФОРМАЦИЯ

В диссертационных советах

В октябре-ноябре 2009 г. в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» защищены диссертации:

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

6 октября 2009 г. — Ушановой Натальей Владимировной на тему «Возможность и действительность в российской правовой системе».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Матузов.

6 октября 2009 г. — Катоминой Викторией Александровной на тему «Справедливость и состязательность в российском праве».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.Б. Лисюткин.

20 октября 2009 г. — Шаповаловым Михаилом Алексеевичем на тему «Финансово-правовое регулирование банковской деятельности — опыт России и Франции».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Химичева.

20 октября 2009 г. — Алимбековой Анастасией Сергеевной на тему «Проблемы реализации налогово-правовых норм».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Химичева.

21 октября 2009 г. — Сидоровым Михаилом Александровичем на тему «Процессуальная деятельность арбитражного суда первой инстанции».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Т.А. Григорьева.

21 октября 2009 г. — Павловой Ларисой Николаевной на тему «Реализация полномочий судом кассационной инстанции в современном арбитражном процессе».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Ю.А. Попова.

3 ноября 2009 г. — Лошкаревым Вадимом Вадимовичем на тему «Антинаркотизм в России: теоретический и историко-правовой анализ (1917–2007 гг.)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент А.Ф. Галузин.

3 ноября 2009 г. — Пастушенко Дмитрием Сергеевичем на тему «Контроль в сфере банковского кредитования (финансово-правовые аспекты)».

Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

18 ноября 2009 г. — Давыдовой Натальей Николаевной на тему «Криминалистические классификации преступлений и методик их расследования (теоретические проблемы)».

Специальность 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент С.В. Лаврухин.

18 ноября 2009 г. — Мирошниченко Даниилом Викторовичем на тему «Коррупция и уголовно-правовое воздействие на нее».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Б.Т. Разгильдиев.

19 ноября 2009 г. — Юсуповой Асией Наилевной на тему «Арбитражный суд как гарант реализации принципа законности».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Т.А. Григорьева.

19 ноября 2009 г. — Шараевой Еленой Анатольевной на тему «Роль и значение необходимых доказательств в арбитражном процессе».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Т.А. Григорьева.

АННОТАЦИИ SUMMARY

Теория государства и права (Theory of State and Law)

Н.И. Матузов

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (Саратовская государственная академия права)

К вопросу о сочетании общенаучной и специальной подготовки студентов вузов

В статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемой оптимального сочетания общенаучной и профессиональной подготовки студентов вузов, высказываются положения, направленные на дальнейшее совершенствование системы юридического образования в стране, повышение качества обучения и воспитания молодых специалистов-юристов. Анализируется зарубежный опыт.

Ключевые слова: образование, студент, вуз, наука, учебный процесс, культура, мораль, формы обучения.

N.I. Matuzov

To the Question on the Combination of General Scientific and Special Preparation of Students of High Schools

In article author examined legal problems of an optimal combination of general scientific and professional training of high schools students, advance an observation directed on the further perfection of the systems of legal education in our country. Also author take notice on the problem of quality improvement of teaching and education of young experts-lawyers. Foreign experience and traditions of the pre-revolutionary higher school is analyzed.

Key words: Formation, Teaching, Specialist, Professionalism, Culture, Education, Moral, Reforms, Student, University Entrant.

О.Ю. Рыбаков

Доктор юридических, доктор философских наук, профессор (Саратовская государственная академия права)

Ю.С. Юрьева

Кандидат юридических наук

Правовая политика: сущность, основные черты

В статье рассмотрены различные подходы к пониманию сущности правовой политики. Сформировано авторское понимание сущности правовой политики, классифицированы и рассмотрены ее основные черты. Представлено понимание правовой политики как явления политико-правовой действительности; как юридической категории; как деятельности субъектов права; как комплекса мероприятий. Обоснована точка зрения о формировании научной теории правовой политики, предложена ее дефиниция.

Ключевые слова: правовая политика, сущность правовой политики, основные черты (признаки) правовой политики, научная теория правовой политики, субъекты правовой политики.

O.Ju. Rybakov, Ju.S. Jurjeva

Legal Policy: Essence, Main Features

The article analyses the different ways of legal policy essence research. The authors present their own views on legal policy essence, classify its features. The authors define legal policy as phenomenon of political and legal reality; as legal category; as the objects of law activity; as set of actions. The authors prove scientific theory of legal policy and suggest its definition.

Key words: legal policy, legal policy essence, main features (trends) of legal policy, scientific theory of legal policy, legal policy objects.

Ю.Ю. Ветютнев

Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ современного права (Волгоградская академия государственной службы); E-mail: legalmind@yandex.ru, hamster@newmail.ru

Меновой подход к правовым ценностям

Статья посвящена проблеме правовых ценностей как основных факторов, определяющих активность людей в сфере права. Такие ценности, как свобода, справедливость и равенство, раскрываются через представление об обществе как системе обменных отношений.

Ключевые слова: обмен, право, эквивалент, ценность, свобода, справедливость, равенство.

Yu.Yu. Vetytnov

The exchange approach to legal values

The article is devoted to the problem of legal values as the major factor that determines activity of people in a sphere of law. Such values as freedom, justice and equality, are uncovered through interpretation of society as a system of relations of exchange.

Key words: exchange, law, equivalent, value, freedom, justice, equality.

П.А. Гук

Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (Пензенский государственный университет), председатель Пензенского районного суда Пензенской области; E-mail: gukpol@mail.ru

Судебное правоприменение: вопросы теории и практики

В статье рассматривается вопрос о применении судебными органами при рассмотрении правовых споров установления юридических фактов нормы права в соотношении с правовыми позициями, судебной практикой высших судебных инстанций. Обосновывается необходимость разработки новых подходов в выборе и анализе нормы права на данной стадии с учетом решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Ключевые слова: судебное правоприменение, стадии правоприменения, выбор нормы права, правовые позиции, судебная практика, постановления Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ.

P.A. Guk

Judicial application of law in theory and practice

The article deals with the question of legal rules (norms) application in accordance with legal positions and judicial practice of higher instances courts by judicial bodies in legal disputes. The current practice of law application requires new approaches in choice and analysis of legal rules (norms) at the present stage on the basis of the resolutions of the RF Constitutional Court, the RF Supreme Court and the RF Arbitrary Court which enable to work out uniformity in judicial practice and to make lawful and fair decisions.

Key words: judicial application of law, stages of law application, the choice of legal rules (norms), legal positions, judicial practice resolutions of the RF Constitutional Court, resolutions of the Plenary Sessions of the RF Supreme Court.

С.Т. Халчаев

Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин (Карачаево-Черкесский филиал Московской Открытой Социальной Академии); E-mail: sultan-ah@mail.ru

Идея гендерного равенства в мусульманском правосознании

В данной статье затрагивается одна из актуальных проблем российской и зарубежной юридической науки — правовой статус женщины в мусульманском праве. На примере таких стран, как США, Саудовская Аравия и Пакистан раскрываются идеологические, психологические и юридические препятствия для воплощения на практике имманентно присущей мусульманскому правосознанию идеи гендерного равенства. Содержатся анализ взглядов юристов на данную проблему и сформулированные автором научно обоснованные выводы.

Ключевые слова: правосознание, шариат, Коран, сунна, иджма, кияс, мусульмане, гендерное равенство.

S.T. Halchaev

The Idea of Gender Equity in Muslim Legal Consciousness

This article broaches the legal status of women in muslim law. It is one of the most actual problem of Russian and foreign judicial sciences. The appointed subject matter is a critical topic of disputes in political and scientific quarters. The author, on the example of United States of America, Saudi Arabia and Pakistan exposes ideological, psychological and judicial obstructions for the realization of idea of gender equality existing in muslim sense of justice. In this context, author compares the jurists' opinions about this problem and makes his own conclusions.

Key words: legal consciousness, sharia, Quran, sunna, ijma, kiyas, muslims, gender equity.

А.В. Злобин

Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная академия права)

Классификация функций подзаконных нормативных актов

Рассматриваются виды функций подзаконных нормативных правовых актов по различным основаниям.

Ключевые слова: подзаконный нормативный правовой акт, функции подзаконных нормативных актов, классификация функций подзаконных нормативных актов, функции, присущие подзаконным нормативным актам как социально-правовому явлению, функции подзаконного нормативного акта как формы (источника) права, общие функции подзаконных нормативных правовых актов, специфические функции подзаконных нормативных правовых актов.

A.V. Zlobin

The classification of functions of legal acts

The article deals with functions of legal acts on different reasons.

Key words: legal act, functions of legal acts, classifications of legal acts functions, functions related to legal acts as social legal reality, functions of legal acts source of law, general functions of legal acts, specific functions of legal acts.

К.В. Шубенкова

Соискатель (Волгоградский государственный университет); E-mail: K_shubenkova@mag.vgi.volsu.ru

**Проблемы правотворчества и правоприменения в работах А.С. Пиголкина
(к 55-летию научно-педагогической деятельности)**

Определены 3 этапа научно-педагогической деятельности А.С. Пиголкина, выдающегося теоретика государства и права СССР и России, выявлена и рассмотрена динамика и преемственность научной проблематики исследовательских интересов ученого.

Ключевые слова: теория государства и права, история учений о праве и государстве, А.С. Пиголкин, законодотворчество.

K.V. Shubenkova

**Problems of law-making and using of law in A. S. Pigolkin's works
(to the 55 anniversary of scientific and pedagogical activity)**

3 stages of scientific and pedagogical activity of Albert Semenovich Pigolkin, the outstanding theorist of the state and the right of the USSR and Russia are advanced, dynamics and continuity of a scientific problematics of research interests of the scientist is revealed and considered.

Key words: theory of state and law, history of doctrines about the right and the state, A.S. Pigolkin, lawmaking.

Конституционное и международное право (Constitutional and International Law)

Т.В. Заметина

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права
(Саратовская государственная академия права)*

**Проблемы правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения
предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации
и органами государственной власти субъектов Российской Федерации**

Статья посвящена проблемам правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. На основе анализа Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» автор рассматривает принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и формулирует предложения, направленные на совершенствование указанного закона.

Ключевые слова: конституционно-правовые принципы, разграничение предметов ведения и полномочий, органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ.

T.V. Zametina

**The problems of legal regulation of the constitutional principles of distribution of powers between the
state power bodies of the Russian Federation and state power bodies of subjects of the Russian Federation**

The article devoted to the problems of legal regulation of the constitutional principles of distribution of powers between the state power bodies of the Russian Federation and the state power bodies of subjects of the Russian Federation. Based on the analysis of the Federal Law Act "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of RF subjects", the author examines the principles of distribution of powers between the state power bodies of the Russian Federation and state authoritative bodies of the Russian Federation subjects and formulate proposals to improve this federal law.

Key words: constitutional principles, distribution of powers, Russian Federation state power bodies, state power bodies of subjects of the Russian Federation.

Е.Е. Жеребцова

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
(Институт права Самарского государственного экономического университета); E-mail: pablikpravo@mail.ru*

Становление и развитие судебного конституционного контроля в США

Настоящая статья посвящена проблемам возникновения и развития модели судебного конституционного контроля в США. Отдельное внимание уделяется вопросу об условной периодизации развития данного института, особенно его зарождению (в частности, «Мэрбери против Мэдисона»). Обозначены положительные стороны и отдельные недостатки американской модели нормоконтроля.

Ключевые слова: модель судебного конституционного контроля, Верховный суд США, возникновение и развитие, периодизация, дело «Мэрбери против Мэдисона», положительные стороны, отдельные недостатки.

E.E. Zherebtsova

Formation and development of the judicial constitutional control in the USA

The article is devoted problems of occurrence and development of model of the judicial constitutional control in the USA. The author gives separate attention to a question on a conditional periodization of development of this institute, especially its origin (in particular, action of proceeding «Merberi against Madison»). In the conclusion positive sides and separate lacks of the American model of the judicial constitutional control are designated.

Key words: model of the judicial constitutional control, the Supreme court of the USA, of occurrence and development, periodization, action of proceeding "Merberi against Madison", positive sides, separate lacks.

И.Р. Султанов

Кандидат политических наук, доцент кафедры международного права и международных отношений (Институт права Башкирского государственного университета); E-mail: ilshatsultan@list.ru

Международные интеграционные объединения: значение, тенденции, перспективы

В статье рассматриваются вопросы политико-правового статуса международных организаций и их роль в современном интеграционном процессе.

Ключевые слова: международные интеграционные организации, сближение международного и национального права, экономическое межгосударственное сотрудничество, международные интеграционные процессы, европейское право.

I.R. Sultanov**International Integration associations: the role, tendencies and prospects**

The article studies the status of the international organizations. The issues of the political-legal status of the international organizations and their role in the modern integration process are covered.

Key words: international integration organizations, the approximation of the norms of international and domestic law, interstate economic cooperation, international integration processes, European law, International law.

М.А. Еремина

Аспирант, преподаватель кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная академия права); E-mail: ema_85@list.ru

О понятии внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и провинций Канады

Статья посвящена сравнению двух федеративных государств — России и Канады — с позиций осуществления внешнеэкономических связей субъектами РФ и провинциями Канады. Исследуется вопрос закрепления этого права за ними в конституциях и иных законах государства, определения понятия «внешнеэкономические связи субъектов РФ и провинций Канады».

Ключевые слова: федеративное государство, внешнеэкономические связи субъектов РФ, внешнеэкономические связи провинций Канады, разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами.

M.A. Eremina**To the question of the notion of foreign economical links of Russian Federation subjects and Canadian provinces**

The article is devoted to the comparison of two federal states — Russia and Canada — from the positions of exercising foreign economical links by subjects of Russia Federation and provinces of Canada. In the article the author analyses the question of reglamentation of the right of subjects and provinces in the Constitutions and other state laws, definition of the notion "foreign economical links of subjects of Russia Federation and provinces of Canada".

Key words: federal state, foreign economical links of Subjects of Russian Federation, foreign economical links of Canadian provinces, delineation of the competence between the Federation and its subjects.

Д.К. Ярославцева

Аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин (Вятский государственный гуманитарный университет); E-mail: dinarayaroslavtceva@yandex.ru

Правовое значение Верховного суда США в реализации судебного конституционного контроля

Настоящая статья посвящена роли и значению Верховного суда США в осуществлении судебного конституционного контроля по вопросам толкования Конституции.

Ключевые слова: Конституция США, Верховный суд США, судебный конституционный контроль, конституционное толкование.

D.K. Yaroslavtceva**The importance of the United States Supreme Court in the realization of the constitutional judicial review**

The article is devoted to the role of the Supreme Court of the United States in the implementation of the constitutional judicial review.

Key words: judicial review, the constitution of the USA, the Supreme Court of the USA, the constitutional interpretation.

Административное и муниципальное право (Administrative and Municipal Law)**С.Н. Братановский**

Доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)

О.Г. Остапец

Аспирант кафедры административного права и государственного строительства (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)

Система управления транспортным комплексом в России (административно-правовой аспект)

В статье дается характеристика системы управления транспортным комплексом в Российской Федерации; раскрываются особенности ее правового регулирования. Субъекты и объекты российской системы управления транспортом рассматриваются в теоретическом аспекте во взаимосвязи с позициями ведущих ученых в области административного права. Дается авторская оценка современной управленческой деятельности на транспорте.

Ключевые слова: транспорт, система управления, административное законодательство, полномочия органов государственной власти, субъекты и объекты системы управления транспортом, исполнительная и распорядительная деятельность.

S.N. Bratanovskij, O.G. Ostapetz

Control system of a transport complex in Russia (administratively-legal aspect)

In the scientific publication is given the characteristic of a control system by a transport complex in the Russian Federation, features of its legal regulation reveal. Subjects and objects of the Russian control system are considered by transport in theoretical aspect in interrelation with positions of leading scientists in the field of administrative law. The author's estimation of modern administrative activity on transport is given.

Key words: transport, a control system, the administrative legislation, powers of bodies of the government, subjects and objects of a control system of transport, executive and administrative activity.

Е.И. Маторина

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права
(Саратовская государственная академия права)*

Государственное регулирование, общественный контроль и саморегуляция в культурно-информационном пространстве

С учетом исторического аспекта анализируется соотношение государственного регулирования, контроля со стороны общества и саморегуляции процессов культурно-информационного пространства.

Ключевые слова: государственное регулирование, культура, цензура, саморегулирование, общественный контроль, культурно-информационное пространство.

E.I. Matorina

State Regulation, Public Control and Self-Regulation in Cultural-Informational Space

Correlation between state regulation, public control and self-regulation of processes in cultural informational space is analyzed in consideration of historic aspect.

Key words: state regulation, culture, censorship, self-regulation, public control, cultural-informational space.

В.Б. Круглякова

*Старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
(Саратовский юридический институт МВД России); E-mail: kvb106@mail.ru*

К вопросу об административно-правовой природе присяжной нормы

В статье дается авторское определение присяжной норме и обосновывается ее административно-правовая природа; анализируются особенности структуры присяжной нормы; затрагивается проблема отсутствия в ее структуре позитивных санкций.

Ключевые слова: присяга, правовой институт, административно-правовая норма, структура юридической нормы.

V.B. Krugljakova

On the issue of the administrative character of the oath norm

It is marked, that the norms, establishing the order of the administration of oath of various categories of persons, form an independent legal institute. The author gives her own definition of the oath norm and proves its administrative character. Special features of the oath norm structure are analyzed. The problem of the absence of the positive sanctions in its structure is mentioned.

Key words: the oath, legal institute, the administrative norm, structure of legal norm.

О.С. Горбачев

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства
(Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)*

Административно-правовые аспекты лицензирования на морском и внутреннем водном транспорте

В статье раскрываются особенности лицензирования перевозочной деятельности на морском и внутреннем водном транспорте. Анализируются действующее лицензионное законодательство, а также компетенция централизованных органов управления транспортом; выявлены характерные особенности административно-правового регулирования лицензирования пассажирских и грузовых перевозок морским и внутренним водным транспортом.

Ключевые слова: лицензирование, лицензионный контроль, лицензионные требования, морской и внутренний водный транспорт, перевозка пассажиров и грузов, обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

O.S. Gorbachov

Administratively-Legal Aspects of Licensing on a Sea and Internal Sailing Charter

In the scientific article features of licensing of transportation activity on a sea and internal sailing charter reveal. The operating license legislation, and also the competence of the centralized controls are analysed by transport and prominent features of administratively-legal regulation of licensing passenger and freight traffic sea and internal a sailing charter are revealed.

Key words: licensing, the license control, license requirements, a sea and internal sailing charter, transportation of passengers and cargoes, a safety of passenger transportations.

М.А. Завгородний

*Аспирант кафедры административного права и государственного строительства
(Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)*

Некоторые особенности проблематики административно-правового статуса политической партии

В статье раскрываются особенности правового регулирования функционирования политических партий в России. Дается характеристика правового статуса политической партии как особого элемента гражданского общества, отражаются некоторые особенности ее создания и функционирования.

Ключевые слова: правовой статус, политическая партия, гражданское общество, общественные объединения, дееспособность.

M.A. Zavgorodniy

Some Features of Problematics of Administratively-Legal Status of Political Party

In clause reveal features of legal regulation of functioning of political parties in Russia. The characteristic of a legal status of political party as special element of a civil society is given, some features of its creation and functioning are reflected.

Key words: a legal status, political party, a civil society, public associations, capacity.

П.В. Сурков

Соискатель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная академия права)

Контроль и надзор органов государственной власти в отношении органов местного самоуправления

Статья посвящена исследованию вопроса осуществления контроля и надзора органов государственной власти в отношении органов местного самоуправления. Анализируются условия эффективности государственного контроля за деятельностью высших должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: контроль государственных органов, деятельность высших должностных лиц местного самоуправления.

P.V. Surkov

State government's control of local authorities

The article concerned the problem of the control by different state government's organs of local authorities. Also is given the analysis of the effective state's control of activities of high civil local officials.

Key words: the control by different state government's organs, of activities of high civil local officials.

**Гражданское право и процесс, арбитражный процесс, адвокатура
(Civil Law and Procedure, Arbitrary Procedure, Advocacy)**

М.Н. Козин

*Профессор кафедры экономики, менеджмента и права (Вольское высшее военное училище тыла
(Военный институт), доктор экономических наук, профессор; E-mail: kozin-volsk@mail.ru*

А.В. Алексеев

*Преподаватель кафедры экономики, менеджмента и права (Вольское высшее военное училище тыла
(Военный институт); E-mail: yatikmvd@yandex.ru*

Г.А. Хачатрян

*Преподаватель кафедры экономики, менеджмента и права (Вольское высшее военное училище тыла
(Военный институт); E-mail: gaika_saratov@mail.ru*

Эволюция нормативно-правового регулирования государственных закупок: проблемы и противоречия

В настоящей статье рассматривается трансформация российского законодательства, регулирующего государственные и муниципальные закупки, эволюционное развитие которого находится под постоянным влиянием изменяющихся факторов макросреды.

Ключевые слова: нормативно-правовая база, конкурсные закупки, заказ, эффективное расходование, государственные нужды.

M.N. Kozin, A.V. Alekseev, G.A. Khachatryan

The evolution of law regulation of the state purchases: problems and contradictions

This article is considering some aspect evolution of Russian legislative regulating of state purchases. This transformation of legislative is caused by changing by internal and external reasons.

Key words: legislative base, competitive purchases, the order, an effective expenditure, the state requirements.

А.А. Синичкин

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин
(Чебоксарский кооперативный институт РУК)*

О некоторых современных проблемах в адвокатской деятельности

В статье рассматриваются современные проблемы адвокатской деятельности в России: взаимоотношение адвокатуры и государства; обеспечение реальной состязательности и равенства сторон в российском судопроизводстве; совершенствование правовой основы этики адвокатской деятельности; функционирование государственных юридических бюро и др.

Ключевые слова: адвокатская деятельность, состязательность сторон, государственное юридическое бюро, этика адвоката, адвокатура и государство.

A.A. Sinichkin

On some modern problems in attorney's activity

The article considers the modern problems in attorney's activity. Such problems as relationship of legal professionals and state, providing the real adversary process and equality of parties in Russian legal procedure, perfection of legal base of attorney's activity ethics, functioning of state legal offices, etc are analyzed in this paper.

Key words: lawyer activity, competitiveness of the parties, the state legal bureau, ethics of the lawyer, legal profession and the state.

Р.В. Фомичева

*Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры арбитражного процесса
(Саратовская государственная академия права)*

Особенности принятия обеспечительных мер коммерческими судами в XIX–XX веках

В данной статье рассматривается становление института обеспечения иска в коммерческих судах; проводится анализ законодательства и судебной практики обозначенного исторического периода.

Ключевые слова: арбитражный суд, законодательство, коммерческие суды, обеспечительные меры, судебная практика.

R.V. Fomichyova

Acceptance peculiarities of providing measures by commercial arbitrations in XIX–XX centuries

This article considers the beginning of suit providing institute in commercial arbitrations. The author provides the legislation analysis and legal practice of the mentioned period.

Key words: arbitration court, legislation, commercial arbitrations, providing measures, legal practice.

Т.В. Сазонова

*Старший преподаватель кафедры гражданского права (Саратовская государственная академия права);
E-mail: tomasaz1983@mail.ru*

Возмещение убытков как способ защиты нарушенных субъективных прав заказчика в договоре бытового подряда

На основе анализа действующего законодательства характеризуется такой способ защиты нарушенных субъективных прав заказчика в договоре бытового подряда, как возмещение убытков. Обосновывается необходимость дополнения ч. 1 ст. 737 ГК РФ соответствующей нормой.

Ключевые слова: возмещение убытков, договор подряда, вынесение решения, существенный, недостатки, расторжение, договор купли-продажи, ГК РФ, определение, нарушенное субъективное право заказчика, заказчик, товары, норма права, правовая норма.

T.V. Sazonova

Damage like a mean of protection broken subjective customer's right in the contractor's agreement

Damage like a mean of protection broken subjective customer's right is rather widespread. It can come into being in contractor's agreement according to common propositions of contractor's agreement and also directions of paragraph 3 clause 737 of Civil Code of Russian Federation.

Customer can demand termination of a contractor's agreement and damage in accordance with paragraph 3 clause 737 of Civil Code of Russian Federation in case of revelation sufficient shortcomings in the results of the work. Legal category «sufficient shortcomings of the work» is described in clause 475 of Civil Code of Russian Federation. This category regulates relations between parts of purchase-contract not contractor's agreement. Courts follow this rule of law in adjudication. That is why it is necessary to broaden part 1 paragraph 3 clause 737 of Civil Code of Russian Federation specify that definition of sufficient and insufficient shortcomings of goods is also acceptable to contractor's relations.

Key words: damage, contractor's agreement, adjudication, sufficient, shortcoming, termination, purchase-contract, Civil Code of Russian Federation, Definition, broken subjective customer's right, customer, goods, rule of law, Legal category.

Н.А. Сахарова

Преподаватель кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная академия права)

Особенности уплаты государственной пошлины при обращении в арбитражные суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций: законодательство и практика применения

Рассматриваются проблемы теории и практики применения норм Арбитражного процессуального кодекса РФ и Налогового кодекса РФ об уплате государственной пошлины при обращении в арбитражные суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

Ключевые слова: судебные расходы, государственная пошлина, Налоговый кодекс Российской Федерации, надзорная инстанция, апелляционная жалоба, кассационная жалоба, заявитель, постановление, государственные органы, налоговые органы.

N.A. Saharova

Playing State Due Specific Features While Coming to Appellate Court, Court of Cassation and Supervisory Instances: Legislation and Practice

There are the problems of theory and practice of application RF Arbitrary Procedural Code norms and RF Tax Code norms about the playing the state duty during hearing in arbitrary courts of Appellate, Cassation and Supervisory Instances.

Key words: court expenses, state due, Tax Code of the RF, supervisory instance, appeal, cassation, applicant, holding, state bodies, tax bodies.

А.С. Лазарева

Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственная академия права); E-mail: lazarevaanna19@mail.ru

Юридические последствия недействительности сделок

В статье рассмотрен вопрос о правовой природе реституции в российском праве, об односторонней реституции, ее неприменении. Проведен сравнительный анализ данного понятия в римском частном праве, французском, германском, английском праве.

Ключевые слова: реституция, неприменение реституции, односторонняя реституция, последствия недействительности сделок, сделка.

A.S. Lazareva

Juridical consequences of a deal invalidity

The article gives consideration to the issues of legal essence of restitution in a Russian law. The author makes comparative analysis of this notion in a Roman private law, French, German and English law. The matters of irreciprocal restitution and restitution inapplicability are covered.

Key words: Restitution, restitution inapplicability, irreciprocal restitution, consequences of a deal invalidity, a deal.

Г.В. Годжурова

Соискатель кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная академия права); E-mail: Godzhurova_Gilya@mail.ru

Отграничение искового производства от производства по делам, возникающим из третейских правоотношений

В статье рассматриваются вопросы отграничения искового производства от производства по делам, возникающим из третейских правоотношений в контексте проблемы дифференциации видов российского гражданского процесса. Приводятся примеры широкого спектра мнений ведущих отечественных ученых-процессуалистов по данной проблеме. Подвергаются сравнительному анализу ключевые особенности рассматриваемых видов производств, отмечаются их существенные различия, предлагается авторское определение понятия вида гражданского судопроизводства.

Ключевые слова: иск, виды гражданского судопроизводства, исковое производство, производство по делам, возникающим из третейских правоотношений.

G.V. Godzhurova

Regarding Determination of an Action Proceeding from Proceeding arising from the Arbitrage Relations

In this article the author reviews questions regarding delimitation of an action proceeding from proceeding arising from the arbitrage relations within the context of the problem of differentiation of various types of Russian civil law proceeding. Various examples of the wide spectrum of opinions of the leading domestic scholars in procedural law on this problem have been shown therein. The author performs comparative analysis of the key features of types of procedures under review, highlights material differences thereof and offers its own definition of term of type of civil law procedure, shows his comments and makes evaluations.

Key words: the action, types of civil law proceeding, action proceeding, proceeding arising from arbitrage relations.

Г.К. Манучарян

Аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин (Пятигорский государственный технологический университет)

Вопросы правового регулирования малого предпринимательства в современной России

В статье анализируются механизмы правового регулирования малого бизнеса, предлагается общий модуль совершенствования законодательства в данном секторе деятельности.

Ключевые слова: малое предпринимательство, государственная поддержка, благоприятные условия, недостатки, дальнейшее развитие.

G.K. Manucharyan

The issues of the legal regulation of small business in modern Russia

The development of market relations in modern Russia is inconceivable without effective activities of fellow business, the mechanisms of its legal regulation is analysed in this article and on this basis a common modulus of sophistication of legal policy in this field of activity is suggested.

Key words: small business, state support, favourable conditions, shortages, future development.

Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика (Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics)

А.Г. Блинов

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права)

Уголовно-правовая охрана пациента в досоветской России

В статье рассматривается процесс становления и развития законодательства, обеспечивающего права пациента в досоветской России. Анализируются содержание здравоохранительного и уголовного законодательств, механизм юридического противодействия преступлениям в сфере оказания населению медицинской помощи на соответствующем историческом отрезке времени.

Ключевые слова: уголовное право, здравоохранение, пациент, права пациента, медицинская помощь.

A.G. Blinov

Criminal Legal Patient Protection in PreSoviet Russia

The article deals with the process of formation and development of the legislation providing patient rights in preSoviet Russia. Analyzing the content of the public health legislation and criminal legislation the author exposes the mechanism of the legal resistance to the crimes in the sphere of rendering medical aid to the population at a definite historical period of time.

Key words: criminal law, public health services, patient, patient rights, medical aid.

Ф.Ф. Дудырев

*Кандидат исторических наук, заместитель руководителя Центра профессионального образования
Федерального института развития образования (г. Москва); Email: fjodordud@mail.ru*

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и идейно-политическая борьба в России в 30–40-е годы XIX века

В статье рассматривается история создания Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. — первого в истории отечественного законодательства акта отраслевой кодификации. Анализируются предпосылки создания Уложения о наказаниях; дается общая оценка деятельности кодификационной комиссии под руководством Д.Н. Блудова. Работы по созданию Уложения рассматриваются в контексте общественно-политических дискуссий 30–40-х гг. XIX в. об исторических особенностях и перспективах развития российской государственности.

Ключевые слова: кодификация, уголовное законодательство, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., дифференциация уголовной ответственности.

F.F. Dudyrev

Code of Criminal and Administrative Punishments (1845) and ideological and political struggle in Russia (1830–1850)

Article presents Code of Criminal and Administrative Punishments (1845) as the first Russian criminal code. Preconditions of Code`s acceptance and legislative commission`s activity are also investigated here.

Legislative commission`s activity is researched simultaneously with ideological and political discussions about Russian legislative tradition and national statehood`s features.

Key words: codification, criminal law, Code of Criminal and Administrative Punishments, differentiation of the criminal liability.

О.В. Зайцева

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права
(Саратовская государственная академия права)*

Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан и ее оптимизация

В статье представлен юридический анализ проблемы ответственности за преступления против избирательных прав граждан по действующему уголовному законодательству. Рассмотрены вопросы построения диспозиций и санкций норм, предусмотренных ст. 141–142.1 Уголовного кодекса РФ, сформулированы предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: избирательные права; право на участие в референдуме; преступления против избирательных прав граждан; уголовная ответственность; уголовно-правовая охрана.

O.V. Zaitseva

Criminallyright protection suffrages of citizens and it optimisation

Juridical analysis of a problem of the criminal liability of the infringement of suffrages under the operating criminal legislation is presented in the article. Questions of construction of a disposition and sanctions of the norm provided by item 141–142.1 of the criminal code of Russian Federation, suggestions on improvement of effective criminal legislation.

Key words: suffrages; the right to participation in a referendum; crime against of suffrages citizen; criminal liability; criminallyright protection.

Е.В. Ионова

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры методологии криминалистики
(Саратовская государственная академия права)*

Использование инновационных методик при проведении учебных занятий по криминалистике

Данная статья содержит информацию об использовании инновационных методик при проведении занятий по криминалистике. В частности, рассматриваются особенности использования таких инновационных методик, как: проведение деловых игр, занятий с участием практического работника, выездных занятий, использование современных технических средств на занятиях по криминалистике и т. д. Особое внимание уделяется возможностям применения мультимедийных технических средств при чтении лекций и проведении семинаров. Выводы, содержащиеся в статье, основаны на опросе студентов по итогам проведения занятий с использованием инновационных методик.

Ключевые слова: инновационные методики, преподавание, криминалистика, деловая игра, тестирование, мультимедийные технические средства, выездное занятие.

E.V. Ionova

Use of innovative techniques at carrying out of studies on criminalistics

Given article contains the information on use of innovative techniques at carrying out of employment on criminalistics. In particular features of use of such innovative techniques as are considered: carrying out of business games, carrying out of employment with participation of the practical worker, carrying out of exit employment, use of modern means on employment on criminalistics and so on. The author gives especial attention to possibilities of application of multimedia means at lecturing and carrying out of seminars. The conclusions containing in article, are based on interrogation of students following the results of carrying out of employment with use of innovative techniques.

Key words: innovative techniques, teaching, criminalistics, business game, testing, multimedia means, exit employment.

П.А. Литвишко

Руководитель отдела международного сотрудничества Управления международно-правового сотрудничества Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, советник юстиции

К вопросу применения инструмента международно-правового сотрудничества в России

Статья подготовлена на основе материалов очередного заседания экспертной рабочей группы по вопросам совместных расследований, проведенного Управлением ООН по наркотикам и преступности в сентябре 2008 г. в Вене. Освещаются вопросы международно-правового регулирования и опыта использования иностранными государствами института совместных расследований. Основное внимание обращается на возможности использования данного инструмента в российской правоприменительной практике в рамках действующего уголовно-процессуального закона России. Содержится авторский проект соглашения о проведении совместного расследования, в котором предпринята попытка выработать определенный алгоритм совместного расследования с участием российских компетентных органов, нацеленный, прежде всего, на обеспечение допустимости собранных доказательств.

Ключевые слова: совместные расследования, международные следственно-оперативные группы, интегрированное расследование, параллельное расследование, международно-правовое сотрудничество.

P.A. Litvishko

About Application of the International Legal Cooperation Tool in Russia

The article was prepared based on the papers of the regular meeting of the expert working group on joint investigations held by the United Nations Office on Drugs and Crime in September 2008 in Vienna. It deals with a concise overview of the international legal regulation and experience of foreign states in applying of the joint investigation tool in practice. The article is focused on the possibility of usage of this instrument in Russian law enforcement activity basing on the current domestic criminal procedure. The article also contains the author's draft agreement on conducting of a joint investigation, in which it is attempted to work out a certain algorithm of a joint investigation with participation of Russian competent authorities aimed in the first place at securing of admissibility of the evidence thus collected.

Key words: joint investigations, international joint investigative teams, integrated investigation, parallel investigation, international legal cooperation.

Г.В. Миропольская

Помощник прокурора г. Белгорода (Прокуратура г. Белгорода), соискатель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права); Email: galinka1608@rambler.ru

К вопросу о насилии в местах лишения свободы

Статья посвящена исследованию актуальной и важной как в теоретическом, так и в практическом отношении теме насилия в местах лишения свободы, проблемам, относящимся к выявлению криминогенно значимых показателей, позволяющих объективно оценить состояние, динамику, иные признаки, характеризующие насильственную преступность в местах лишения свободы на современном этапе развития России.

Ключевые слова: насилие, места лишения свободы, ресоциализация осужденных, рецидив, исправительные учреждения, латентность.

G.V. Miropolskaya

For question about of violence in places of deprivation of freedom

The article is devoted to the analysis of the urgent and essential — in theoretical and practical aspects — issue of violence in places of deprivation of freedom as well as the problems of definition of significant criminogenic factors which enable to estimate objectively the condition and the dynamics as well as the other features characterizing violent crime in places of deprivation of freedom at the contemporary stage of development of Russia.

Key words: violence, places of deprivation of freedom, resocialization of convicts, recidivism, correctional institutions, latency.

Г.Г. Аветисян

Преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин (Институт экономики и управления, г. Пятигорск); E-mail: avetisjangar@rambler.ru

Некоторые особенности классификации лишенных свободы по характеру и мотивам преступлений: историко-правовой аспект

В статье исследуется классификация заключенных по мотивам совершенных преступлений. Анализируется несоответствие существующей индивидуализации отбывания наказания и воспитательных задач, а также возможность решения данной проблемы в результате ожидаемой перестройки в системе исполнения наказаний.

Ключевые слова: классификация заключенных, форма вины, умышленное преступление, преступление по неосторожности, мотив преступления, исправительные учреждения, цели наказания.

G.G. Avetisyan

Several peculiarities of classification of confined according to disposition and incentive for crime: historical and legal aspect

The article is devoted to the classification of prisoners according to incentives of executed crimes and appropriate separate segregation of different ranks. Contradiction between present individualization of service and educational tasks is analyzed, and possibility of present problem solving as a result of expectant rebuilding of penal colonies into prisons is analyzed as well.

Key words: classification of confined persons; forms of guilt; deliberate crime; crime on carelessness; incentive for crime; state corrections; punishment aims.

В.В. Гаврилов

Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права)

Соответствие уголовного законодательства Российской Федерации общепризнанным принципам и нормам международного права

В статье анализируется соответствие уголовного законодательства Российской Федерации общепризнанным принципам и нормам международного права.

Ключевые слова: общепризнанные принципы, нормы международного права, уголовное право, соответствие, международное и уголовное право.

V.V. Gavrilo

Conformity of the criminal legislation of the Russian Federation to the conventional principles and norms of international law

In the article analyzed conformity of the criminal legislation of the Russian Federation to the conventional principles and norms of international law.

Key words: the Conventional Principles, the Norms of International Law, Criminal Law, Conformity, International and Criminal Law.

Л.В. Зубова

Начальник отдела по профориентационной работе (Саратовская государственная академия права), соискатель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права)

Вопросы соотношения преступлений с двумя формами вины с другими институтами уголовного права

Рассматриваются вопросы соотношения института сложной вины с другими институтами уголовного права, а также проблемы, возникающие при квалификации преступлений, связанные с оценкой субъективных свойств деяния и установления формы вины в содеянном.

Ключевые слова: сложная форма вины, соучастие, неосторожно причиняемые последствия, двойная форма вины, квалификация.

L.V. Zubova

Questions of correlation of crimes with two forms of fault with other institutes of criminal law

Questions of a parity of institute of difficult fault with other institutes of criminal law, and also the problems arising at qualification of crimes, connected with an estimation of subjective properties of act and an establishment of the form of fault in a criminal conduct are considered.

Key words: the difficult form of fault, the partnership, carelessly caused consequences, the double form of fault, qualification.

О.М. Копылова

Соискатель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная академия права)

Коррекция понятия системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении

В статье представлен новый подход к понятию системы вообще и системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении в частности. Автор, исходя из сформулированной дефиниции П.К. Анохина, исследует предметное ее применение, т. е. формулирует собственное понятие системы воспитательной работы в пенитенциарном учреждении.

Ключевые слова: система, компонент (элемент), взаимосвязь, взаимодействие, взаимоотношения, взаимосодействие, системообразующий, фактор, цель, результат, воспитательный, пенитенциарный.

О.М. Kopylova

Correction of concept of system of educational work in penitentiary establishment

In the article absolutely new approach to concept of system in general, and systems of educational work in penitentiary establishment, in particular is presented. The author, proceeding from P.K. Anokhin's formulated definition, investigates its subject application, that is formulates own concept of system of educational work of penitentiary establishment.

Key words: system, a component (element), interrelation, interaction, mutual relations, the backbone, the factor, the purpose, result, the educational, the penitentiary.

Финансовое, банковское и таможенное право (Financial, Banking and Customs Law)

А.В. Ильин

*Кандидат экономических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса
(Сибирская академия государственной службы); Email: ilyina@nsuet.ru*

Налоговые правоотношения: иллюзии, реальность и вектор развития

В статье анализируются причины и последствия современного неэффективного российского налогового регулирования для налогоплательщиков. Рассуждая об обеспечении и защите прав налогоплательщиков, автор приходит к выводу о необходимости расширения частных начал в Налоговом кодексе.

Ключевые слова: налоговое право, налоговое правоотношение, обеспечение прав налогоплательщика, справедливое налогообложение, взаимосвязанные налоги.

A.V. Ilyin

Tax legal relations: illusions, reality and the line of development

This article deals with the causes and consequences of contemporary ineffective Russian tax regulation for taxpayers. Considering guaranteeing and protection of taxpayers' rights, the author comes to the conclusion that it is necessary to extend private bases in Tax Code.

Key words: tax law, tax legal relation, ensuring rights for taxpayers, equitable taxation, interrelated taxes.

В.Ю. Трубин

Старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин (Астраханский филиал Саратовской государственной академии права); E-mail: shafag79@mail.ru

Некоторые проблемы бюджетно-правовой ответственности

В статье рассматриваются проблемы правонарушений в случаях несоответствия сводной бюджетной росписи и бюджетной росписи главных распорядителей расходов, утвержденным в бюджете, при финансировании расходов, не включенных в бюджетную роспись, а также сверх утвержденных лимитов, предусмотренных ст. 295–297 Бюджетного кодекса РФ.

Ключевые слова: ответственность, бюджет, финансирование, лимиты, расходы.

V.Yu. Trubin

Some problems of budgetary-legal responsibility

Breaking of law in the cases of disparity with the summary budget list and with the budget list of the main administrative organs, affirmed in the budget as well as in excess of the affirmed limits is made provision in articles 295–297 Budgetary codes of the Russian Federation.

Key words: responsibility, budget, financing, limits, expenditures.

Д.А. Атаев

Подполковник милиции, старший оперуполномоченный по особо важным делам (Управление налоговых преступлений ГУВД по г. Москва), соискатель кафедры административного права и административной деятельности ОВД (Саратовский юридический институт МВД России)

Актуальные вопросы налогообложения в Российской Федерации

В статье акцентируется внимание на проблемах налогообложения, в частности, на нерешенных вопросах в разработке принципов налогообложения в Российской Федерации. Отмечается особое значение практики Конституционного Суда РФ, в постановлениях которого были сформулированы указанные принципы, раскрыто их содержание, определены сферы и способы применения.

Ключевые слова: налогообложение, Конституция РФ, Конституционный Суд, налоговое право, принципы.

D.A. Ataev

Actual Questions of Taxation of the Russian Federation

The article pays its attention to the problems of taxation, to the unsolved problems of taxation principles evolution in the Russian Federation. Principles of taxation are stated in the Constitution of the Russian Federation, Tax Code of the Russian Federation. The considerable importance of the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation is stated in the article. The rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation formulate the main principles of taxation, states their meaning, the spheres and means of their application.

Key words: taxation, the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court, tax law, principles.

История права и государства (History of Law and State)

Н.А. Катаев

Доктор юридических наук, профессор (Уфимский юридический институт МВД РФ)

Философские основы политической доктрины Александра Стамболийского

В статье анализируются взгляды А. Стамболийского — видного болгарского политического деятеля, лидера крупнейшей политической партии — Болгарского земледельческого народного союза (БЗНС), революционера, бессменного депутата болгарского парламента с 1908 по 1923 г., главы правительства в 1919–1923 гг., зверски

убитого в ходе военно-фашистского переворота в июне 1923 г., составившие три идейных течения — социальный дарвинизм, неокантианство и марксизм.

Ключевые слова: философские взгляды, социальный дарвинизм, марксизм, идеология, мировоззрение.

N.A. Katayev

Philosophic basis of Alexander Stambolyisky's political doctrine

A. Stambolyisky is an outstanding Bulgarian political figure, the leader of the biggest political party — Bulgarian Agricultural National Union (BANU), a revolutionist and public figure, a permanent delegate of the Bulgarian Parliament since 1908 to 1923, the chairman of the Parliament since 1919 to 1923, he was brutally killed during the fascist military overturn in the June of 1923.

Three ideological trends composed the basis of A. Stambolyisky's philosophic views. They are Social Darwinism, NeoKantianism and Marxism.

Key words: Philosophical sights, social Darwinism, Marxism, ideology, outlook.

О.С. Ростова

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права)

Формирование законодательной базы, регулирующей льготные условия труда женщин и детей в России (1917–1930-е годы)

В статье анализируется законодательная база, регулирующая права женщины-матери на протяжении исследуемого периода; проводится ее сравнение с ранее существовавшим законодательством дореволюционной России.

Ключевые слова: труд женщин, материнство, охрана материнства и детства, детский труд.

O.S. Rostova

Forming of Legislation Regulating the Conditions of Women and Child Labour Exemption in Russia (1917–1930)

The article analyses the legislation in the sphere of women and child labour during the fixed period. The author compares it with the legislation in Russia before the revolution of 1917.

Key words: women labour, child labour, maternity protection.

Н.Ж. Бегешева

Аспирант кафедры теории и истории государства и права (Тольяттинский государственный университет)

Влияние социально-экономических и национальных отношений на сущность содержания переходного государства в России в период Февральской революции 1917 года

Статья посвящена анализу переходного государства в России в период Февральской революции 1917 г. Анализируется форма государства, государственное регулирование социально-экономических и национальных отношений, административная деятельность и правовая политика Временного правительства.

Ключевые слова: Временное правительство, форма государства, двоевластие, переходное государство, Февральская революция, правовое государство.

N.J. Begisheva

The influence of social-economic and national relations on the contents of transitional state in Russia in the period of February revolution in 1917

This article devotes to the analysis of transitional state in Russia in the period of February revolution in 1917. The states form the state regulations of social economic and national relations, administrative activity and legal policy of Provisional Government is analyzed here.

Key words: Provisional Government, the states form, double power, transitional state, February revolution, legal state.

Д.Г. Гаврилов

*Аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная академия права);
Email: datog@yandex.ru*

Источники грузинского национального права в сфере гражданских правоотношений в период с XI по XVIII век

В статье содержится краткое описание памятников права, имеющих фундаментальное значение для национального права.

Ключевые слова: история, государство, право, Грузия, правовые памятники, гражданские правоотношения, источники права.

D.G. Gavrilo

Sources of the Georgian national right in sphere civil matter during the period with XI on a XVIIIth century

Given article is devoted history of the state and the right of Georgia. The monuments of the right which had fundamental value for the national right are is short described.

Key words: history, state, right, Georgia, civil matter, source of law.

Земельное, трудовое и экологическое право (Land, Labor and Ecological Law)

И.В. Шестерякова

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права (Саратовская государственная академия права);
E-mail: shester9@san.ru*

Право работников на достойный труд и его реализация в трудовом законодательстве Российской Федерации

В статье дается определение достойного труда, его качественные характеристики; обосновываются актуальность концепций достойного труда для мирового сообщества, необходимость принятия программы достойного труда в качестве национального проекта в Российской Федерации.

Ключевые слова: достойный труд, международное трудовое право, программа достойного труда, международные трудовые нормы, трудовое право.

I.V. Shesteryakova

The Right of Employees for Worthy Labour and its Realization in Labour Legislation of the Russian Federation

Nowadays the main aim of the International Labour Organization is to provide the employees with the possibilities of worthy and productive labour. In the opinion of the representatives for the International Labour Organization, worthy labour is more capacious and complex notion than labour. It includes the most essential qualitative characteristics such as normal conditions under which it is exercised, proper wages and social protection of an employee, lack of discrimination and persecution at the working place and capability to use the right to vote. The concept of worthy labour has been described in international documents, which means it is a vital concept not only for Russia but for the world community as a whole. It is considered necessary to adopt the programme on worthy labour as a national project within the Russian Federation.

Key words: worthy labour, international labour law, the program on worthy labour, international labour rules, labour law.

Е.С. Сотникова

*Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная академия права);
E-mail: ekorogodina@yandex.ru*

Правовые основы охраны и использования мелиорированных земель

В статье с исторических позиций рассматривается развитие мелиорации в стране, дается правовой анализ нормативно-правовых актов, направленных на сохранение и восстановление мелиорированных земель.

Ключевые слова: исторические позиции, мелиорация, нормативно-правовые акты, сохранение и восстановление мелиорированных земель.

E.S. Sotnikova

Legal grounds of meliorative lands using and preservation

The author in this article observes the melioration development in the country through the historical grounds and analyses legal rules directed to preserve and reestablish meliorated lands.

Key words: melioration, historical grounds, legal rules, preservation and reestablish.

Экономика (Economics)

А.П. Кузькин

*Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории
(Саратовская государственная академия права); E-mail: econotica@sgar.ru*

Права потребителя на рынке образовательных услуг: способы активизации

В статье рассматривается проблема повышения эффективности образовательного процесса в условиях конкурентной экономики. В качестве одного из основных средств ее решения предлагается внедрение системы оценки качества преподавания его потребителями — учащимися. Определены основные трудности внедрения такой системы и средства их преодоления. Используется исторический и сравнительный анализ взаимного влияния студентов и преподавателей в разных исторических эпохах и в разных странах.

Ключевые слова: болонская и парижская модели университетов, образовательные услуги, показатели качества образовательного процесса, выгоды перелива образовательной деятельности, система оценивания качества преподавания со стороны студентов.

A.P. Kuzkin

The consumer rights in the market of educational services: ways of activation

The article considers the problem of improving the educational process in a competitive economy. As one of the main tools for its solution is proposed introduction of quality assessment of teaching by customers — the students. The basic difficulties of introduction of such system and means of their overcoming are defined. The historical and

comparative analysis of mutual influence of students and teachers in different historical epoch and in the different countries is used.

Key words: Bologna and Paris model of universities, educational services, indicators of quality of educational process, the benefits of the spill over of educational activities, the system of estimation of the quality of teaching by students.

И.С. Троекурова

Доктор экономических наук, заведующий кафедрой мировой экономики и таможенного менеджмента (Саратовский государственный социально-экономический университет); E-mail: troekurovais@mail.ru

Заключение двусторонних соглашений о свободной торговле — инструмент либерализации торговли в рамках АТЭС

В статье дан анализ заключенных двусторонних соглашений о свободной торговле (ССТ) между экономиками АТЭС, показана степень вовлеченности экономик форума, в т.ч. и России, в процессы заключения таких соглашений. Доказана необходимость заключения двусторонних ССТ с азиатскими экономиками АТЭС, а в перспективе и многостороннего Россия–АСЕАН.

Ключевые слова: форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», двусторонние соглашения о свободной торговле, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

I.S. Troyekurova

Conclusion of Bilateral Agreements on Free Trade as an Instrument of Trade Liberalization within the Frames of APEC

The analysis of bilateral agreements on free trade concluded (FTA) between the economies of APEC is given. The matrix of bilateral FTA presenting the degree of forum economies', as well as Russia's, involvement into the processes of such agreements conclusion. The necessity of bilateral FTA with Asian economies of APEC and in prospect of multilateral FTA between Russia and ASEAN is proved.

Key words: forum "Asian Pacific Economic Cooperation", bilateral agreements on free trade, Association of South-East Asia Nations (ASEAN).

Л.Н. Семенова

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории (Саратовская государственная академия права)

Банки в условиях финансового кризиса и рыночной конкуренции

В статье рассматриваются проблемы развития банков и банковского дела в условиях современного финансового кризиса; анализируются процессы слияний и поглощений в банковской сфере; раскрывается роль Правительства, Центрального банка РФ, Агентства по страхованию вкладов по укреплению ликвидности, стабильности, конкурентоспособности банков и предупреждению их банкротства.

Ключевые слова: банки, кризис, кредит, ипотека, слияния, поглощения, ликвидность, банкротство, план Правительства.

L.N. Semyonova

Banks under Financial Crisis and Market Competition

The issues of bank and banking development under current financial crisis are considered; the processes of mergers and takeovers in banking area are analyzed; the role of Government, Central Bank of the Russian Federation, Agency for Deposit Insurance in liquidity strengthening, stability, competitive ability of banks and bankruptcy prevention of banks is shown.

Key words: banks, crisis, mortgage, credit, mergers, takeovers, liquidity, bankruptcy, Government plan.

Асоциальная личность и общество (Asocial personality and society)

Е.С. Григорьев

Кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры теоретической и прикладной политологии (Саратовская государственная академия права); E-mail: sociolog@sgap.ru

Факторы формирования «наркоманического» сознания современного школьника

Статья посвящена исследованию причин и условий возникновения такого феномена как «наркоманическое» сознание среди учащихся средних образовательных школ г. Саратова и Саратовской области. Анализируются результаты социологического опроса, выявляются механизмы, оказывающие влияние на злоупотребление подростками наркотическими средствами, определяются направления дальнейшей антинаркотической работы.

Ключевые слова: наркомания, наркотическая зависимость, наркоманическое сознание, профилактика, подростковая среда, девиантное поведение.

E.S. Grigoryev

Factors of formation of “drug addict’s” consciousness of the present-day pupil

The article is devoted to the study of courses and conditions of appearance of such an experience as drug addict’s consciousness among the the students of secondary educational establishments of Saratov and Saratov Region. The author gives the analysis of the results of sociological study, presents the mechanisms which influence the taking of narcotics by teenagers and determines the trends of the further antinarcotics activity.

Key words: narcotism, narcotic dependence, drug addict’s consciousness, preventive work, teenage environment, irregular and antisocial conduct.

И.О. Кузнецова

*Кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии политики и права
(Саратовская государственная академия права); E-mail sociolog@sgap.ru*

Проблемы профилактики наркомании и других асоциальных явлений в подростковой среде

Статья посвящена исследованию содержания мероприятий профилактической направленности девиантного поведения учащихся средних образовательных учреждений г. Саратова и Саратовской области. Анализируются результаты социологического исследования, дается оценка эффективности профилактической работы в подростковой среде, определяются направления дальнейшей антинаркотической деятельности.

Ключевые слова: наркомания, наркотическая зависимость, профилактика, подростковая среда, девиантное поведение.

I.O. Kusnetsova

The problems of prevention of narcotism and other antisocial experience in the teenage environment

The article is devoted to the study of the content of actions to prevent irregular and antisocial conduct of the students of secondary educational establishments of Saratov and Saratov Region. The author gives the analysis of the results of sociological study, evaluates the effect of preventive work in teenage environment and determines the trends of the further antinarcotics activity.

Key words: narcotism, narcotic dependence, prevention, teenage environment, irregular and antisocial conduct.

ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК СГАП»

Журнал «Вестник СГАП» включен в перечень ВАК РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.

1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 7-10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3-5 страниц; анонса — 1-2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ 1 см; сноски концевые автоматические кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала vestnik@sgap.ru (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (дискета) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И._статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. Выписка из решения заседания кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем, подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.5. Внешняя рецензия специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень.

1.6. Отзыв научного руководителя (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) **должна начинаться:** а) инициалами и фамилией автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) рабочим адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3-4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5-7). **Пункты а), б), д) и е) обязательно должны быть переведены на английский язык.**

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенности черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения. Таблицы должны иметь название.

5. Сноски в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания, издательство и год издания: *Куликов А.Н.* Египет: боги и герои. Тверь: Мартин, Полина, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания (для книг и издательство) и год издания (для периодических изданий — номер): *Дубашинский И.А.* Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М.: Советская энциклопедия, 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL:) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу): *Артамонова Е.* Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: www.spbpravo.ru (дата обращения: 23.01.2009); Справ.-поисковая система «КонсультантПлюс».

6. Библиографический список. Размещается в конце статьи перед сносками. В нем перечисляются все ис-

точники, на которые ссылается автор. Библиографический список оформляется по тем же правилам, что и сноски (см. подпункты а), б), в) пункта 7).

7. Авторское визирование:

а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы;

б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице (на 1-м и 2-м экз.) собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

Примечания:

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: **(8452) 29-90-87** или по адресу: **vestnik@sgap.ru**.

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГАП по адресу: **<http://www.sgap.ru/showl.phtml?vestnik-public>**.

6. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

Почтовый адрес редакции журнала «Вестник СГАП»: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, каб. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. **E-mail:** vestnik@sgap.ru