
САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России
в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и
изданий, в которых должны быть опубликованы основные
научные результаты диссертаций на соискание ученых
степеней доктора и кандидата наук*

3 (64) • 2016

САРАТОВ • МОСКВА

Редакционная коллегия:

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; В.В. Ныркв (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; А.С. Анисимова (ответственный секретарь); В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; Е.Н. Абанина, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; В.А. Бабаков, к.ю.н., доцент; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; О.С. Вырлеева-Балаева, к.ю.н.; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; М.В. Данилов, к.п.н., доцент; А.Н. Иванов, к.ю.н., доцент; Н.В. Исаков, д.ю.н., профессор; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, д.ю.н., доцент; И.П. Кожокар, к.ю.н., доцент; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; В.А. Пономаренков, к.ю.н., доцент; В.В. Попов, д.ю.н., доцент; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; А.Ю. Соколов, д.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина, к.ю.н.; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыхало, к.ю.н., доцент; Р.З. Юсупов, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

Н.И. Матузов (председатель), д.ю.н., профессор; С.А. Белоусов, д.ю.н., доцент; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; А.И. Демидов, д.ф.н., профессор; И.А. Иванников, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; Н.И. Михайлов, д.ю.н., профессор; С.Б. Суровов, д.с.н., профессор; С.Н. Туманов, к.ю.н., доцент; Ю.Л. Шульженко, д.ю.н., профессор; Р.С. Байниязов, д.ю.н., профессор; Ю.А. Волошин, д.ю.н., профессор (Украина); Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

Editorial board:

A.V. Malko (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; V.V. Nyrkov (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate Professor; A.S. Anisimova (executive secretary); V.A. Abaldujev, Candidate of Law, Associate Professor; E.N. Abanina, Candidate of Law, Associate Professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; V.A. Babakov, Candidate of Law, Associate Professor; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; O.S. Vyrlieeva-Balaeva, Candidate of Law; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate Professor; M.V. Danilov, Candidate of Political Science, Associate Professor; A.N. Ivanov, Candidate of Law, Associate Professor; N.V. Isakov, Doctor of Law, Professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate Professor; N.N. Kovaleva, Doctor of Law, Associate Professor; I.P. Kojokar, Candidate of Law, Associate Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate Professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konovalov, Doctor of History, Professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; V.A. Ponomarenkov, Candidate of Law, Associate Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Associate Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Professor; A.Y. Salomatin, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; A.Ju. Sokolov, Doctor of Law, Associate Professor; O.L. Soldatkina, Candidate of Law; V.V. Subochev, Doctor of Law, Associate Professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate Professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, Professor; V.D. Holodenko, Candidate of Law, Associate Professor; E.Y. Chmyhalo, Candidate of Law, Associate Professor; R.Z. Yusupov, Candidate of Law, Associate Professor.

Editorial council:

N.I. Matuzov (chief), Doctor of Law, Professor; S.A. Belousov, Doctor of Law, Associate Professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; A.I. Demidov, Doctor of Philosophy, Professor; I.A. Ivannikov, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, Doctor of Law, Professor; N.A. Mihajlov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Starilov, Doctor of Law, Professor; S.B. Surovov, Doctor of Sociology, Professor; S.N. Tumanov, Candidate of Law, Associate Professor; Ju.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; R.S. Bayniyazov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Voloshin, Doctor of Law, Professor (Ukraine); G.A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor (The Republic of Belarus); G. Robbers, DR, Professor (Germany); J. Zielinski, Dr hab, Professor (Poland); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

- Малько А.В., Коновалов И.Н., Плешаков А.П.* (г. Саратов)
«Цветные революции» как теневая составляющая
политико-правовой жизни современного общества
и пути противодействия им 8
- Трофимов В.В.* (г. Тамбов)
Социально-интерактивная природа правовой жизни
как динамического процесса 13
- Липинский Д.А.* (г. Тольятти)
Понятие и структура института юридической ответственности 21
- Соловьев С.Г.* (г. Миасс)
К вопросу о правовом механизме перераспределения
муниципальных полномочий 28

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Ахмедов А.Я.* (г. Саратов)
Сотрудничество как гражданско-правовая категория 35
- Беликов Е.Г.* (г. Саратов)
Роль таможенных стимулов в развитии
социально ориентированной экономики государства 41
- Агапов Д.А.* (г. Саратов)
О некоторых аспектах экологического нормирования
в Российской Федерации и путях его совершенствования 45

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ

- Винокуров В.А., Немченко С.Б.*
Комплексная безопасность в Арктике: термины и понятия 52
- Артамонова Г.К., Чебоксаров П.А.*
Гармонизация законодательства государств – членов ОДКБ
и государств – участников СНГ в области защиты населения
и территорий от чрезвычайных ситуаций
в контексте современных глобализационных процессов 62
- Смирнова А.А.*
История создания Пожарного устава Российской империи
(по материалам неопубликованных источников) 71
- Титова Е.А.*
Пожарный кодекс как средство систематизации законодательства
в сфере пожарной безопасности 80
-

<i>Меньшиков А.В., Муталиева Л.С.</i> Эволюция жилищного обеспечения пожарных в России в период с XVII по первую половину XX века	86
<i>Сусленкова Э.Б., Пожидаева О.В., Симачева Л.Н.</i> Специфика формирования резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне (на примере Мурманской области)	91

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
ВЛАДИМИРСКИЙ ФИЛИАЛ РАНХИГС ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ**

<i>Чиркин В.А.</i> Отношение государств к смертной казни на рубеже XIX–XX веков (на примере Норвегии, Швеции, Франции, США и России)	99
<i>Карпов Э.С.</i> Новеллы налогового законодательства, касающиеся налогообложения физических лиц	103
<i>Лачина Е.А., Лачин А.А.</i> К вопросу о правовом режиме служебных результатов интеллектуальной деятельности	108
<i>Аверин А.В., Гроза Ю.А.</i> Правовая предсказуемость – критерий правосудия	112
<i>Зин Н.В.</i> Реформа М.М. Сперанского в сфере духовного образования	117
<i>Нескородов Б.Н.</i> Формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению и защита граждан, сообщающих о фактах коррупции	122

Трибуна молодых ученых

<i>Шиндина А.В. (г. Саратов)</i> Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовой анализ	128
<i>Зубова Е.Г. (г. Саратов)</i> Понятие и особенности производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства	133
<i>Белов А.К. (г. Саратов)</i> О нормировании в сфере закупок	136
<i>Азорнов Г.А. (г. Саратов)</i> Личный характер залогового права в отечественной цивилистике XIX – начала XX века	139
<i>Швецова И.В. (г. Саратов)</i> Историко-правовое развитие бюджетного кредитования в аспекте реализации финансовой деятельности в Российской Федерации	143

ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю.

Федерализм в прошлом и настоящем:
Всероссийская конференция в форме круглого стола журналов
«Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь»,
24 мая 2016 г., г. Пенза 147

ПЕРСОНАЛИИ

К юбилею Николая Николаевича Вопленко 151

CONTENT

POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

- Malko A.V., Kononov I.N., Pleshakov A.P. (Saratov)*
The «color revolutions» as a shadow component
of legal-political life of modern society and ways to combat them 8
- Trofimov V.V. (Tambov)*
Socio-interactive nature of the legal life as a dynamic process 13
- Lipinsky D.A. (Tolyatti)*
Concept and structure of the institute of law liability 21
- Solovev S.G. (Miass)*
To a question of a legal mechanism of redistribution of municipal powers 28

BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

- Ahmedov A.Y. (Saratov)*
Cooperation as a civil law category 35
- Belikov E.G. (Saratov)*
The role of customs incentives for the development
of socially oriented state economy 41
- Agapov D.A. (Saratov)*
Some aspects of environmental regulation in the Russian Federation
and the ways of its improvement 45

PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION – SAINT-PETERSBURG UNIVERSITY OF STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM OF RUSSIA

- Vinokurov V.A., Nemchenko S.B.*
Complex safety in the arctic: terms and concepts 52
- Artamonova G.K., Cheboksarov P.A.*
The harmonization of the legislation of CSTO member states
and the CIS member states for the security of population
-

and territories from emergency situations in the context of contemporary globalization processes	62
Smirnova A.A.	
History Fire statute of the Russian Empire (based on unpublished sources)	71
Titova E.A.	
Fire Code, as the idea of systematization of legislation in the field of fire safety	80
Menshikov A.V., Mutaliev L.S.	
The evolution of a housing provision for firefighters in Russia between XVII - 1st half of the XX centuries	86
Suslenkova E.B., Pozhidaeva O.V., Simacheva L.N.	
Specificity of formation of the reserve of material resources for liquidation of emergency situations in the Arctic zone (Murmansk region)	91

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION –
VLADIMIR BRANCH OF A RANEPA**

Chirikin V.A.	
Relation of the states to the death penalty at a boundary of XIX – XX centuries (on the example of Norway, Sweden, France, the USA and Russia)	99
Karpov E.S.	
Novels tax legislation relating to the taxation of individuals	103
Lachina E.A., Lachin A.A.	
To a question of a legal regime of office results of intellectual activity	108
Averin A.V., Groza Y.A.	
Legal predictability – criterion of justice	112
Zin N.V.	
Reform of Speransky in the field of religious education	117
Neskorodov B.N.	
Formation in the society of the intolerant relation to corruption behavior and protection of the citizens reporting about the corruption facts	122

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Shindina A.V. (Saratov)	
Delegating in constitutional law: theoretical and legal analysis	128
Zubova E.G. (Saratov)	
The concept and production process for the application of measures of administrative enforcement of foreign citizens and persons without citizenship	133
Belov A.K. (Saratov)	
About rate setting in the field of procurement	136

<i>Azornov G.A. (Saratov)</i>	
Privacy character of mortgage law in the nation civil science XIX – the beginning of XX centuries	139
<i>Shvetsova I.V. (Saratov)</i>	
History of legal development of public budget loan according to realization of financial activity in the Russian Federation	143

SURVEYS AND REVIEW

<i>Gulyakov A.D., Salomatin A.Yu.</i>	
Federalism in the past and present: National Conference in the form of a round table "State and Law" magazine and "Legal policy and legal life", May 24, 2016 in Penza	147

PERSONALITY

On the anniversary of N.N. Voplenko	151
---	-----

• ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

А.В. Малько,
доктор юридических наук, профессор,
директор Саратовского филиала
Института государства и права РАН,
заслуженный деятель науки РФ

A.V. Malko,
Doctor of Law,
Director of Saratov Branch of Institute
of State and Law, Professor, Honored
Scientist of Russia
i_gp@ssla.ru

И.Н. Коновалов,
доктор исторических наук, профессор
Саратовской государственной
юридической академии

I.N. Kononov,
Doctor of Historical Sciences,
Professor of the Saratov State Law
Academy

А.П. Плешаков,
доктор социологических наук, профессор
Саратовской государственной
юридической академии

A.P. Pleshakov,
Doctor of Social Sciences,
Professor of the Saratov State Law
Academy

«Цветные революции» как теневая составляющая политико-правовой жизни современного общества и пути противодействия им

***Аннотация:** в статье анализируется политико-правовая жизнь общества, ее позитивная и негативная (теневая) составляющие. Подчеркивается, что особое место в рамках теневого сегмента политико-правовой жизни современного общества занимают «цветные революции», которые, будучи политико-правовыми технологиями, превратились в один из компонентов «мягкой силы», с помощью которой США и другие западные страны меняют в неудобных им государствах политическую элиту, перераспределяют властные рычаги и денежные потоки в свою пользу. Приводятся результаты социологических опросов, проведенных авторами настоящей статьи среди студентов 13 высших учебных заведений России, демонстрирующие отношение студенческой молодежи к феномену «цветных революций». Предлагаются пути противодействия данному теневому сегменту политико-правовой жизни современного общества.*

***Ключевые слова:** политическая жизнь общества, правовая жизнь общества, позитивный и негативный сегменты, «цветные революции».*

The «color revolutions» as a shadow component of legal-political life of modern society and ways to combat them

***Abstract:** the article analyzes the political and legal life of society, its positive and negative (shadow) components. It is emphasized that a special place in the framework of the informal segment of the political and legal life of modern society take «color revolutions», which, when political and legal technologies have become one of the components of «soft power», by which the United States and Western countries are changing in other undesirables it states the political elite, unceremoniously redistribute the levers of power, and cash flows in their favor. The results of opinion polls conducted by the authors of this article among students of 13 higher educational institutions of Russia, allowing to find out the attitude of students to the phenomenon of «color revolutions». The ways of countering this shadow segment of the political and legal life of modern society.*

***Keywords:** political life of the society, the legal life of society, both positive and negative political and legal segment of society, «color revolutions».*

Современное общество требует все больших научных усилий по созданию категорий, отражающих происходящие в нем процессы и способных объяснить возникающие социальные реалии как политического, так и юридического направления, предложить решения новых политико-правовых проблем.

Среди названных категорий можно выделить политическую и правовую жизнь общества, которые все активнее разрабатываются соответственно в политической и юридической науках.

Именно политическая и правовая жизнь призвана отражать сложноразвивающуюся и противоречивую политико-юридическую действительность, ее тесную связь с иными сферами жизнедеятельности общества — экономической, нравственной, религиозной и т. п.

Если под политической жизнью общества можно понимать форму социальной жизни, выражающуюся преимущественно в политической деятельности и политических отношениях, характеризующую специфику и уровень политического развития данного общества, то под правовой жизнью общества понимают форму социальной жизни, но выражающуюся преимущественно в правовых актах и правоотношениях, характеризующую специфику и уровень правового его развития.

Путь их исследования имеет некий общий алгоритм:

- 1) от изучения политики и права как единичных явлений;
- 2) к анализу политических и правовых систем, в которых политика и право выступают в качестве своеобразного «ядра» и в которых рассматриваются внутренние связи данных явлений с иными элементами соответствующих систем (политическим и правовым сознанием, политической и правовой культурой, политической и юридической практикой и т. д.);
- 3) а затем — к исследованию предельно широких и сложных категорий в соответствующих сферах — политической и правовой жизни общества, которые в определенной мере упорядочиваются вышеназванными политическими и правовыми системами.

Однако, в отличие от политической и правовой системы, политическая и правовая жизнь общества включает в себя всю соответствующую тотальность, всю политическую и правовую целостность, которая состоит как из позитивно-светового (политические и правовые институты, политические и юридические нормы, политическая и правовая культура), так и из негативно-теневого (лоббизм, популизм, нигилизм, деформации политического и правового сознания, правонарушения, коррупция, экстремизм и т. д.) сегментов.

Среди негатива политико-правовой жизни общества особое место занимает такая их теневая составляющая, как «цветные революции».

Речь идет о том, что в современных условиях на смену традиционным, привычным для мирового сообщества технологиям смены правящих режимов приходят новые технологии, сочетающие прямое принуждение с использованием скрытых (теневого) методов управления массовым сознанием и поведением гражданского населения.

В мировой и российской истории проблемы, связанные со сменой правящих режимов, возникали всегда. Однако прежде основанием смены правящих элит являлись силовые методы, которые применялись в ходе дворцовых переворотов, заговоров, путчей, гражданских войн, иностранного вторжения.

После Второй мировой войны победители сумели выработать действенные меры и создать необходимые механизмы политико-правового противодействия этим процессам. В частности, 24 октября 1945 г. вступил в силу Устав Организации Объединенных Наций.

После распада Советского Союза США и их союзники стали претендовать на мировое господство. Они начали формировать новую мировую систему под кодовым названием «управляемый хаос», сменили технологию вооруженных переворотов на манипулятивные технологии «цветных революций».

Несмотря на существенные различия государств в геополитическом, социальном, экономическом плане и международном положении, «цветные революции» укладываются в одну и ту же организационно-теневую схему:

- внешнее давление (со стороны США и их союзников);
- раскол правящей элиты и, как результат, — падение авторитета государственного руководства (например, Бена Али в Тунисе, Хосни Мубарака в Египте, Муаммара Каддафи в Ливии, Башара Асада в Сирии, Виктора Януковича на Украине);
- участие в незаконных уличных акциях радикально настроенной молодежи, руководители которой прошли подготовку в специальных центрах, специализирующихся на вопросах содействия так называемой демократизации;
- открытая пропаганда вражды и ненависти в социальных сетях, выполняющих мобилизационную роль разношерстной политической оппозиции;
- организация различных провокационных акций, начиная от бессрочных митингов и заканчивая массовыми беспорядками и столкновениями с представителями правопорядка;
- захват власти, который с помощью «должного» информационного фона становится в глазах граждан легитимной, демократической процедурой [1].

При этом задачи, которые декларируются в начале массовых протестов, естественно, не решались. Что касается экономики и внешней политики, то государство, где осуществлялись технологии «цветной революции», утрачивало свой суверенитет и переходило под протекторат США и их союзников.

Таким образом, «цветные революции» не ставят своей целью слом старого коррумпированного режима ради построения на его месте новой демократической системы и государства «всеобщего благоденствия». Их подлинная цель — смена политической элиты, перераспределение властных рычагов и денежных потоков в свою пользу [2, с. 86].

Любая «цветная революция» начинается с формирования в стране организованного протестного движения — основной движущей силы будущей революции. Ядро этого движения составляет молодежь, потому что она чрезвычайно подвижна и легко увлекается различными яркими призывами и лозунгами. Молодежь характеризуется экстремальностью в силу своего возраста, неустойчивого положения в обществе и недостатка жизненного и политического опыта. Однако чтобы экстремальность превратилась в экстремизм, необходимы определенные условия: реальное ухудшение экономического положения, рост молодежной безработицы, неуверенность в завтрашнем дне и т. п. По данным социологических опросов, проведенных отделом социологии молодежи Института социально-политических исследований РАН

в 2015 г. по поводу замера протестного потенциала, 53 % молодых людей за то, чтобы любой ценой сохранять порядок и согласие в обществе. Лишь 15 % высказываются за активный протест, из них каждый пятый готов участвовать в разрешенных демонстрациях, а каждый десятый — в забастовках. Готовность к различным экстремальным действиям («цветным революциям») высказывают 2 % опрошенных. В абсолютном выражении эта группа не так мала, особенно учитывая тенденцию к ее высокой самоорганизации, в том числе и через Интернет. 37 % молодежи не считают митинги и протесты эффективной мерой и не собираются в них участвовать [3].

Данное исследование дополняют социологические опросы, проведенные сотрудниками Саратовского филиала Института государства и права РАН и Саратовской государственной юридической академии, которые позволяют выяснить отношение студенческой молодежи России к феномену «цветных революций» как продолжению политики двойных стандартов.

Социологические опросы, проведенные среди студентов 13 вузов России, показывают, что доля молодежи, небезразличной к политико-правовой жизни общества, достаточно велика, учитывая при этом и тех, кто, хотя и не участвует в ней непосредственно, но «держит руку на пульсе» политических событий.

Большинство опрошенных определилось с тем, что «цветные революции» являются продолжением двойных стандартов в политике и рассматривают их как способ свержения неугодных режимов (36 %). Еще 28 % рассматривают их как попытки США и западных стран сохранить свое ведущее положение в мире. Настораживает и то, что 5 % студенческой молодежи рассматривает «цветные революции» как путь к демократии. В абсолютном выражении эта группа, учитывая сетевые возможности, может быстро возрасти.

В качестве главных инструментов, противостоящих угрозе «цветных революций», респонденты видят выработку правовых механизмов защиты информационного пространства (43 %), разработку нового идеологического проекта (24 %), создание средств контрпропаганды (22 %) и собственных НКО (11 %), хотя кроме этого необходимо преодоление таких факторов, как резкое ухудшение экономического положения, безработица, правовая незащищенность и т. п.

Исследования показывают, что для нового студенческого поколения доминирующими являются независимость страны и ее мощь, способность политической элиты отстаивать общенациональные интересы и укреплять единство государства. Вместе с тем ценны свобода выбора, самореализация, плюрализм и диалог с властью. Большинство студенческой молодежи (48 %) поддерживает закон о нежелательных иностранных организациях в Российской Федерации [4]. Вместе с тем 30 % относятся к этому закону нейтрально и 17 % его не поддерживают.

Большинство молодых людей выступают за то, чтобы сохранить порядок и согласие в обществе, хотя 30 % из них теоретически допускают возможность «цветной революции», т. к. в России имеется несистемная оппозиция, а 27 % допускают такую возможность при расколе политической элиты. При этом 33 % высказывают мнение, что «цветная революция» в России невозможна, поскольку страна объединилась вокруг своего лидера.

Значительное большинство опрошенных согласны с тем, что внешнее вмешательство в дела суверенных государств вместо торжества демократии и прогресса принесло насилие, нищету, социальные проблемы и рост числа беженцев. Это заставляет серьезно задуматься о том, какую роль сегодня на самом деле играют «цветные революции» в мировой политике и в формировании нового миропорядка, и каким он будет, этот новый миропорядок, если волну «цветных революций» вовремя не остановить.

Политическая и юридическая практика сегодня свидетельствует о том, что с технологиями «цветных революций» и «управляемого хаоса» можно и нужно бороться. Основные принципы противодействия им в России таковы:

1. Бороться с «цветными революциями» — результатом технологий государственных переворотов — можно только с помощью технологий такого же уровня. Отдельные меры, средства и методы не принесут пользы.

2. Необходимо своевременно выявлять и перекрывать каналы заведения денег для организации «цветной революции» — она не начнется, пока в стране не будут скрытно заведены и размещены в национальных банках и фондах значительные денежные средства. Операция по их заведению в страну может начаться за полтора-два года до реального начала революционных событий.

3. Необходимо сделать так, чтобы основная ударная сила цветных революций — пассионарная и суперподвижная молодежь в возрасте от 16 до 35 лет потеряла свою подверженность влиянию идеологии «цветных революций». Добиться этого можно, только вовлекая молодежь во всевозможные молодежные общественные организации и движения, в массовый спорт и т. д. При этом опыт такой работы с молодежью, накопленный «Молодой Гвардией», организацией «Наши», полезен, но он слишком односторонен и от «цветной революции» не спасет.

4. Должна быть выработана собственная модель противодействия «цветным революциям» как в самой России, так и на пространстве СНГ, в Центральной Азии и других регионах, в которых Россия имеет национальные интересы. С «цветными революциями» бороться можно, поскольку их ход может быть предсказан и спрогнозирован заранее. Есть опыт Беларуси, которая справилась с «васильковой революцией» весьма изящным способом: ее спецслужбы не препятствовали протестующим, но отбирали у них палатки, продукты — все, необходимое для организации протестного лагеря. Есть еще пример «цветной революции» в Узбекистане, которая была подавлена силой оружия.

Таким образом, важно создать общегосударственную систему противодействия «цветным революциям» как весьма опасной теневой составляющей политико-правовой жизни общества.

Список литературы:

1. Российская газета. — 2015. — 20 февр.
2. Наумова, А.Ю. «Цветные революции» на постсоветском пространстве / А.Ю. Наумова, В.Е. Авдеев, А.О. Наумов. — СПб.: Алетейя, 2013. — 164 с.
3. Российская газета. — 2015. — 10 марта.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 21, ст. 2981.

В.В. Трофимов,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры гражданского
права Тамбовского государственного
университета им. Г.Р. Державина

V.V. Trofimov,
Doctor of Law, associate Professor,
Professor of civil law Department of
Tambov State University
named after G. R. Derzhavin
ipigtv@mail.ru

Социально-интерактивная природа правовой жизни как динамического процесса*

***Аннотация:** статья посвящена осмыслению глубинных социальных предпосылок динамики правовой жизни. Обосновывается необходимость применения социологического подхода к изучению правовой жизни как составной части и особой разновидности жизни социальной. Утверждается, что анализ феномена социальной детерминированности правовой жизни должен начинаться с рассмотрения взаимодействия индивидов как матрицы социальных и правовых процессов. В качестве генерального фактора динамических процессов правовой жизни определяется социально-интерактивный фактор. Проводится социально-философское обоснование значимости изучения феномена социального взаимодействия в праве. Отмечается, что правовая жизнь — это область многочисленных и многоплановых юридических взаимодействий. Констатируется социально-интерактивная природа правовой жизни как сферы социально-правовых взаимодействий, осуществляемых на уровне правообразования, правотворчества, правоприменения и правореализации. Отмечается влияние разнополюсных по своему внутреннему содержанию интерактивных контактов (отрицательных и положительных) на содержание и характер правового регулирования.*

***Ключевые слова:** право, правовая жизнь, динамические процессы, социальное взаимодействие, интеракция, социально-интерактивная природа права, конфликт, сотрудничество.*

Socio-interactive nature of the legal life as a dynamic process

***Abstract:** the article is devoted to understanding the underlying social assumptions of the dynamics of legal life. The necessity of applying a sociological approach to the study of legal life as an integral part and a special kind of social life is stated. It is argued that the analysis of the phenomenon of social determinism of legal life should begin with consideration of the interaction or interaction of individuals as the matrix of social and legal processes. The socially-interactive factor is defined as a General factor of dynamic processes of legal life. The social-philosophical substantiation of the importance of studying the phenomenon of social interaction in the law is well founded. It is noted that legal life is an area of numerous and diverse legal interactions. The socio-interactive nature of a legal life as a sphere of social and legal interactions at the level of creation of law, lawmaking, law enforcement and law implementation is stated. The influence of opposites in its inner content of interactive contacts (positive and negative) on the character and content of legal regulation is noted.*

***Keywords:** law, legal, life, dynamic processes, social interaction, interaction, socio-interactive nature of law, conflict, cooperation.*

13

Понятие правовой жизни, все более прочно занимающее свое место в научном аппарате современной теории права [1; 2; 3], олицетворяет собой не только статические, но, прежде всего, динамические процессы, осуществляемые в юридической сфере. Выявление общих и особенных аспектов права, закономерностей правовой жизни, проявляющихся в ходе

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда «Социально-интерактивные закономерности права: проблемы методологии и теории», проект № 15-03-00238.

данной динамики, должно составлять значительную область изучения в рамках юридической теории. Что движет правовыми явлениями, что придает им динамизм и позволяет преобразовываться в различные формы, каков генеральный фактор эволюции правовой жизни? Это, пожалуй, тот принципиальный блок вопросов, на которые следует предложить ответы.

Верно подмечено, что «правовая жизнь является процессом, действительностью в ее динамике, всегда завершающейся, рано или поздно, кристаллизацией правоотношений или их разрушением...» [4, с. 76]. Именно на данный динамизм и одновременно сложность мира правовых явлений, их многообразие и противоречивость ориентирована исследовательская стратегия правовой жизни. По мнению К.В. Шундикова, «концепция правовой жизни бросает вызов проблеме сложности объекта юридической науки, по сути, является попыткой выработать более адекватный... методологический алгоритм ее решения. Соответственно актуализируется и проблема поиска корреспондирующих сложности объекта поставленным научным задачам методологических программ» [5, с. 111].

В число таких новых исследовательских программ, применимых в рамках общей парадигмы правовой жизни, должна войти новая методология исследования социальных оснований правовой жизни (в том числе модернизированная социальная философия проблемы), поскольку правовая жизнь общества — это часть социальной жизни, и без правильного понимания того, что такое социум, какова его природа и законы эволюции, невозможным представляется и понимание правовой жизни, ее закономерностей.

Изучая право во всех его жизненных проявлениях, необходимо начинать с изучения социальной жизни, в ходе которой предметная деятельность людей трансформируется в соответствующие правовые формы и языковые значения. Соответственно сам процесс исследования социально-правовой жизни должен строиться на общей социологической платформе. С помощью социально-ориентированного подхода станет возможным исследовать право с позиции его первооснов, первопричин, т. е. выйти на объективные основания формирования и функционирования права, первоначальных и производных явлений правовой жизни. Углубление в материю социальной жизни откроет для исследователя многие свойства жизни правовой, позволит понять закономерности ее эволюции.

Анализ феномена социальной детерминированности правовой жизни, на наш взгляд, должен начинаться с рассмотрения взаимодействия, или интеракции (от лат. *interaction* — взаимодействие) — деятельностной коммуникации человеческих индивидов как матрицы социальных процессов. Только в этом случае станет возможным понимание правовой динамики, связанной с особенностями специфически-социальных ситуаций, в которых непосредственно и протекает человеческая, а значит — социально-правовая жизнь. Иное понимание общества приведет к неверному (или, как минимум, неполному) пониманию права и однозначно — неверному пониманию процессов правовой жизни. Как справедливо отмечает А.В. Поляков, «если мы будем понимать социальное как некую “социальную физику”, существующую по объективным законам, никак не соотносимым с человеческой субъектно-

стью (субъективностью), то мы не сможем понять и право как целостное, интегральное явление» [6, с. 12; 7].

По верному наблюдению одного из видных представителей коммуникативного подхода в праве, профессора Гентского университета (Бельгия) Марка ван Хука, преимущество анализа правового феномена в терминах коммуникации заключается в том, что такой взгляд «представляет право как средство человеческого взаимодействия, а не как самодостаточный вывод. Этот концепт делает возможным широкий, плюралистический анализ, поскольку коммуникация может быть обнаружена на различных уровнях и в различных формах. Он не ведет к разработке закрытой системы, она остается незавершенной, т. к. акцент делается на коммуникативном процессе, а не на фиксированных элементах, например “нормах”. Понятие коммуникации призывает учитывать различные точки зрения и призывает к диалектическому обмену точками зрения. Такой диалектический подход должен предохранить нас от одностороннего анализа и выводов» [8, с. 21].

Принимая именно это в первоочередное внимание и изучая динамику правовой жизни с позиций социологического подхода, т. е. осуществляя поиск ее глубинных социальных оснований, необходимо исходить из того, что источники и основу ее следует искать в феномене социального взаимодействия — внеформационной и, как представляется, универсально-исторической категории жизни общества в целом, а также ее составной части и особой разновидностью — правовой жизни [1; 9; 10].

Это кратко сформулированное положение означает то, что различные по своей функциональной природе стороны интеракции (взаимодействия) социально-правовых субъектов, выступая в самых разнообразных видах и образуя ипостась правовой жизни (комплексной категории, отражающей жизнь социума, связанную с правом, первоначальными и производными, положительными и отрицательными, статическими и динамическими правовыми явлениями), определяют содержание права, его характер, общий вектор, по которому право, а вместе с ним — и правовая жизнь общества осуществляют свое движение.

При этом роль социальных взаимодействий (социально-интерактивных процессов) отнюдь не пассивна, она не сводится лишь к тому, что они представляют собой предмет правового воздействия. Их роль активна, что позволяет рассматривать данный феномен как фактор объективного характера, причем фактор базовый (по терминологии факторного анализа — генеральный фактор), который опосредует все процессы правовой динамики, как культурно-универсальный фактор, определяющий содержание, смысл, логику развития права и строящейся на его основе правовой жизни. Взаимодействие социальных субъектов следует рассматривать не иначе как генеральный фактор эволюции правовой жизни, т. к. именно на нем сосредоточивается действие всех иных социальных факторов (экономического, политического, демографического, культурного и др.).

Человеческая коммуникация, социальное взаимодействие или общество, интеракция социальных субъектов есть глубинные, деятельностно-коммуникативные корни социального, социальности, социальных явлений,

права, процессов правовой жизни. Разнообразные правовые акты и правоотношения, характеризующие специфику и уровень правового развития общества и выражающие на основе права форму и степень развития социально-правовой жизни, представляют собой не что иное, как выражение типов и способов фактических взаимодействий между социальными субъектами — участниками правового континуума.

Правообразование, правотворчество, правореализация, правовые корреспондирующие связи и другие динамические процессы права — это функции интегрированных в общее правовое пространство многочисленных взаимодействий между социальными субъектами по поводу как установления (поиска) взаимных (коррелирующих) «возможных и необходимых» действий (прототипов субъективных прав и обязанностей), так и легализации (позитивно-правового оформления) найденных образцов правового общения, а также дальнейшей реализации имеющихся механизмов и способов в социально-правовой жизни. Правовые акты и правоотношения, венчающие правовые процессы, концентрируют в себе те изначальные социальные акты и связи, которые образуются взаимодействующими социальными субъектами (прежде всего индивидами как реальными деятелями (агентами) всей социальной жизни).

Процессы правовой жизни — это и есть многообразие прото-, мета- и постюридических взаимодействий. Правовая жизнь общества — это стихия связанных с правом взаимодействий между людьми (сделки, обязательства из причинения вреда, творческие правоотношения и т. п.). Это так, поскольку социальная жизнь, формой которой является жизнь правовая — сфера господства феномена «взаимодействие», делающего общество и весь социальный мир единым целым, причем целым не как совокупность частей, а как реальность, которая эти части объединяет, интегрирует, скрепляет. Они взаимосвязаны между собой как единые динамические (в виде статической тенденции), структурно-функциональные и индивидуально-экзистенциальные характеристики социальной, социально-правовой реальности, как различные проекции целесообразно-коммуникативной деятельности человека, замыкающего собой смысложизненную и смыслообразующую проблематику, являющего собой конечную целевую ориентацию всех явлений окружающей (а значит, и правовой) жизни — непрекращающегося процесса деятельности множества субъектов [9, с. 6].

«Если мы охватим умственным взором весь человеческий мир, — писал П.А. Сорокин, — то он покажется нам похожим на огромное человеческое море. Это море составляется из отдельных волн. Такими отдельными волнами являются отдельные процессы взаимодействия и образуемые ими социальные группы» [10, с. 26]. «Весь обширный океан мировой истории человечества составляется из отдельных ручьев и речек, каковыми являются отдельные длительные и мгновенные процессы взаимодействия... Как море составляется из отдельных ручьев, рек и потоков, так и океан общественной жизни человечества составляется из таких процессов взаимодействия» [11, с. 27].

Не случайно немарксистская социология XX в. за исходную социальную единицу стала брать «социальные связи» (Звоницкая), «социальное общение»

(Тахтарев), «взаимные услуги» (Теплов), «взаимодействие» (Зиммель, Вебер, Сорокин). Эти ученые предполагали изучать прежде всего социальное поведение, затем социальные структуры как постоянные (или повторяющиеся) формы взаимодействия и социальные процессы, т. е. изменения структур и поведения [12, с. 347]. Во взаимодействии стали обнаруживать уникальный феномен, обладающий силой творить, создавать, преобразовывать социальные явления и институты.

Вот что по поводу этих качеств взаимодействия писал один из первых исследователей природы социального взаимодействия немецкий ученый Г. Зиммель: «Мы не сомневаемся, что решающее основание относительного единства кроется в разнообразных взаимных влияниях частей целого. Мы считаем всякое тело в одинаковой мере однородным, если части его состоят во взаимных динамических отношениях... Как руководящий всемирный принцип мы должны принять, что все со всем находится во взаимодействии, что между любой точкой вселенной и какой-либо другой существуют те или иные взаимные влияния» [13, с. 24–25].

Следовательно, именно для того, чтобы ясно представить себе природу права, необходимо утвердить в качестве социальной аксиомы, что вся социальная (в том числе и правовая) жизнь начинается с элементарного взаимодействия между индивидами (коллективными социальными субъектами), которые в своих взаимных связях создают прообразы всех взаимодействий подобного рода, а значит, и первые образцы взаимных мер свободы, эталоны общезнания, необходимые в качестве управляющих инструментов для поддержания эффективного функционирования данных социальных взаимодействий. Процессы модернизации в государстве — это также продукт социально-правовых взаимодействий [14, с. 14–31].

Поэтому социальные основы права необходимо рассматривать и изучать не столько как некую объективную данность, но, прежде всего, как субъектно-структурированные социальные объекты, как социально-сущностный контекст, где у основания находится взаимодействие людей — разумных представителей живого мира [15, с. 219–220]. Именно они (люди) образуют деятельностные системы (автономные, комплексные, самореферентные), участвующие в бесконечном преобразовании всех сфер социальной жизни, являющиеся не номинальными, а реальными агентами и проводниками правовой жизни — совокупности «всех форм юридического бытия общества» [1, с. 9].

Феномен социальной интеракции с точки зрения его значения по отношению к динамическим процессам правовой жизни — это предельно-конечный онтологический момент в рамках (недрах) контекста общественных отношений, культурно-универсальный фактор, тот базисный (первичный) уровень, на котором начинается жизнь той или иной социальной структуры, в том числе надстроечных правовых форм. Поэтому для понимания этих структур, их социальных оснований должны быть изучены и проанализированы элементы искомого глубинного ряда, которым является интерактивная социальная среда. При анализе закономерностей эволюции правовой жизни общества следует учитывать не столько безличные (абстрактные) общественные отношения, сколько особенности, специфику социально-интерактивной функциональной связи, складывающейся между взаимодействующими социальными субъектами.

«Социальную систему такого типа, которая удовлетворяет все существенные функциональные требования за счет собственных ресурсов, мы будем называть обществом» [16, с. 92]. «Любая система интерактивных отношений, объединяющих множество индивидуальных акторов, есть социальная система. Общество — это социальная система, которая содержит в себе все необходимые предпосылки для существования в качестве самодостаточной системы» [17, с. 453]. Обществом Т. Парсонс называет также такой тип социальной системы среди любого универсума социальных систем, который достигает самого высокого уровня самодостаточности как система по отношению к своему окружению [18, с. 9].

В первую очередь, это должно означать, что данная система включает в самой себе предпосылки для воспроизводства жизненно важных сфер, в том числе для репродукции актуального (необходимого обществу в настоящий момент) права, связанных с ним процессов правовой жизни общества. Общество — это система субъектного типа, которая строится на деятельностном взаимодействии (коммуникации) людей [19, с. 11].

Как отмечают П. Бергер, Т. Лукман, социальный порядок это человеческий продукт или, точнее, непрерывное человеческое производство. Он создается человеком в процессе постоянной экстернализации. Социальный порядок в своих эмпирических проявлениях не является биологически данным или происходящим из каких-либо биологических данных. Нет нужды добавлять, что социальный порядок не является также данностью человеческой природной среды, хотя отдельные ее черты могут быть факторами, определяющими те или иные характеристики социального порядка (например, экономические мероприятия, технологические приспособления). Социальный порядок не является частью «природы вещей» и не возникает по «законам природы». Он существует лишь как продукт человеческой деятельности [20, с. 89].

Человек в повседневной жизни непрерывно взаимодействует с окружающими людьми — и это есть матрица всех социальных (социально-правовых) процессов. Начиная с микроуровня, эти процессы переходят на макросоциальные уровни. Содержанием взаимодействия является все то, что наличествует в индивидах (социальных субъектах): влечения, интересы, стремления, психические состояния и движения, деятельность, собственно то, из чего формируется воздействие на других людей или что способствует восприятию этих воздействий. Труд, результаты деятельности разума становятся непосредственно социальными лишь постольку, поскольку преобразуют изолированное существование индивидов в определенные формы совместного существования, подпадающие под общее понятие взаимодействия.

Социальная сущность права во многом определяется этой же логикой. В силу своей социальной целесообразности определенные способы поведения индивидов легитимируются, обретают обязательную силу. Реальные потребности, силы, импульсы жизни, прошедшие сквозь коммуникативную среду, создают целесообразные формы социального поведения. Реальной основой социализации индивида являются общественные отношения и общение, составляющие основу социальной действительности, выражающие содер-

жательные особенности социальной макро- и микроструктуры, предметно воплощающиеся в материальной, предметной и духовной (в том числе — правовой) культуре.

Важно также отметить следующее. В зависимости от преобладающих «энергий» можно произвести деление всех возможных вариантов взаимодействия на два противоположных вида: конкуренция и кооперация. Социально-правовые процессы строятся и осуществляются именно в силу этих двух свойств социально-интерактивных систем. Социальные субъекты, конфликтуя или устанавливая связи сотрудничества, влияют на правовую сферу, внося (внедряя) в нее либо элементы мер правового воздействия, предотвращающих или разрешающих конфликты (если их много), либо обогащая правовую жизнь новыми соглашениями и договорами о сотрудничестве (конвенциональными формами), если преобладает солидарность и взаимоуважение между участниками социально-правового взаимодействия. Говоря о роли коммуникативной рациональности (которая выстраивает рассматриваемые социально-правовые регулятивные механизмы), связанной с умением людей (и государств) общаться друг с другом и находить «общий язык» или «договариваться» о нахождении «общей платформы» (преодолевать конфликты и устанавливать солидарные связи), один из основателей теории коммуникативного действия Ю. Хабермас писал: «То, что делает коммуникативный разум возможным, есть лингвистическое средство, при помощи которого сплетаются вместе интеракции и структурируются формы жизни» [21, с. 3].

Интерактивно-социальный уровень общественных отношений — это платформенное основание общественных отношений, выраженное непосредственным социальным взаимодействием участников социально-правовой жизни, выполняющих характерные им правовые роли. Это, иными словами, та социально-интерактивная среда (среда социально-правовых коммуникаций), где происходит не формальная (не искусственная) фиксация правовых стандартов, а фактическая институционализация правовых норм по всем законам функционирования социальных систем.

Таким образом, в культуре взаимодействия коренятся предпосылки динамического развития права, правовой жизни общества, истоки правовых форм, определяющих жизненные стратегии социума. Эти правовые формы суть интегрирующая основа социальных систем, способ, обеспечивающий гармоничное функционирование в соответственных связях друг с другом в системе. Право и его производная — правовая жизнь — имеют глубокую социально-интерактивную (коммуникативную) природу, а само взаимодействие играет культурно-универсальную роль в их формировании и развитии, обеспечивая выработку и воспроизводство права, динамику правовой жизни общества.

Список литературы:

1. Малько, А.В. Теоретико-методологическое значение концепции «правовой жизни» / А.В. Малько, В.В. Трофимов // Государство и право. 2010. — № 7. — С. 5–13.
 2. Ноздрин, А.Н. Правовая жизнь как категория современной юридической науки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Ноздрин. — Мариуполь, 2013.
 3. Правовая жизнь современного российского общества: уровни, срезы, сегменты / под ред. А.В. Малько. — М.: Юрлитинформ, 2016. — 360 с.
-

4. Малахов, В.П. Правовая жизнь, ее содержание и формы / В.П. Малахов, Н.Д. Эриашвили // Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. — С. 74–91.

5. Шундигов, К.В. Синергетический подход в правоведении. Проблемы методологии и опыт теоретического применения / К.В. Шундигов. — М.: Юрлитинформ, 2013. — 256 с.

6. Поляков, А.В. Прощание с классикой, или как возможна коммуникативная теория права // Российский ежегодник теории права. — 2008. — № 1 / под ред. А.В. Полякова. СПб.: ООО «Университетский издательский консорциум «Юридическая книга», 2009. — С. 9–42.

7. Поляков, А.В. Коммуникативное правопонимание: Избранные труды / А.В. Поляков. — СПб.: Алеф-Прес, 2014. — 575 с.

8. Хук, М. ван. Право как коммуникация / пер. с англ. М.В. Антонова и А.В. Полякова. — СПб.: Изд. Дом С.-Петерб. гос. ун-та : ООО «Универ. издат. Консорциум», 2012. — 288 с.

9. Малько, А.В. Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Государство и право. — 2001. — № 5. — С. 5–15.

10. Mal'ko, A.V. Legal Life: Conceptual, Categorical and Methodological Analysis Experience / A.V. Mal'ko, V.V. Trofimov // Журнал Сибирского федерального ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. — 2015. — Т. 8, № 8. — С. 1652–1660.

11. Сорокин, П.А. Общедоступный учебник социологии. Статьи разных лет / П.А. Сорокин. — М.: Наука, 1994. — 560 с.

12. Социологическая мысль в России. (Очерки истории немарксистской социологии последней трети XIX начала XX века). — Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1978. — 416 с.

13. Зиммель, Г. Социальная дифференциация. Социологические и психологические исследования / Г. Зиммель. — Киев; Харьков: Южно-русское изд-во, 1898. — 223 с.

14. Модернизация государства, власти, права и общества: человеческое измерение : коллективная монография / под общ. ред. К.А. Ишекова. — М.: РПА Минюста России, 2014. — 292 с.

15. Поляков, А.В. Правогенез // Правоведение. — 2001. — № 5. — С. 216–234.

16. Парсонс, Т. О социальных системах / Т. Парсонс. — М.: Академический Проект, 2002. — 832 с.

17. Парсонс, Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. — М.: Академический Проект, 2002. — 880 с.

18. Парсонс, Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения // Теоретическая социология : антология : в 2 ч. Ч. 2. — М.: Книжный дом «Университет», 2002. — С. 3–43.

19. Бороноев, А.О. О понятиях «общество» и «социальное» / А.О. Бороноев, П.И. Смирнов // Социологические исследования. — 2003. — № 8. — С. 3–11.

20. Бергер, П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман. — М.: Медиум, 1995. — 323 с.

21. Habermas, J. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy / J. Habermas; tr. W. Rehg. — Cambridge, 1996. — 675 p.

Д.А. Липинский,
доктор юридических наук, профессор
кафедры теории государства и права
Тольяттинского государственного
университета

D.A. Lipinsky,
Doctor of Law, Professor of the
Department Theory of State and Law of
Togliatti State University
Dmitri8@yandex.ru

Понятие и структура института юридической ответственности*¹

Аннотация: в статье исследуется юридическая ответственность как институт права. Особенностью авторского подхода является определение института с широкими позицией, включающих позитивный и негативный аспекты. Автором выявляются признаки института юридической ответственности, обосновывается его комплексный, межотраслевой характер, а также регулятивно-охранительная природа. Исследование института юридической ответственности производится от общего к частному. От общего понятия «институт права» к понятию «институт юридической ответственности». Обосновывается, что до момента совершения правонарушения институт юридической ответственности выполняет регулятивную функцию, определяя рамки дозволенного, направляя поведение субъектов общественных отношений в необходимое русло.

Ключевые слова: институт права; институт юридической ответственности; позитивная юридическая ответственность; юридическая ответственность за правонарушение; межотраслевой институт; комплексный правовой институт.

Concept and structure of the institute of law liability

Abstract: the article investigates the legal responsibility as the insti-right here. A feature of the author's approach is to determine the institution with a broad perspective, including the positive and negative aspects. The author revealed signs of the legal liability of the Institute. From the general concept — to the Institute of Law Institute Institute of legal liability. It is proved that prior to the completion of the offense, institute legal liability performs a regulatory function, determining the scope of what is permitted, sending the behavior of the subjects of public relations in the required direction.

Keywords: Institute of Law; institute legal liability-sti; positive legal responsibility; legal responsibility for the offense; interdisciplinary Institute; complex legal institution

Если о понятии юридической ответственности как правового явления, исходящего от системы норм, предусматривающих юридическую ответственность, и реализующегося в поведении субъектов, существует много точек зрения, имеются различные подходы к исследованию, то о понятии института юридической ответственности этого сказать нельзя.

Прежде чем перейти к исследованию признаков института юридической ответственности, необходимо определить общее понятие — «правовой институт», т. к. институт юридической ответственности является одной из его разновидностей. Определения правового института, предлагаемые в научной литературе, несут одинаковую смысловую нагрузку и отличаются друг от друга только некоторыми терминами. Вполне понятно, что любое определение не отражает всех необходимых признаков. Как правило, называются следующие признаки правового института: однородность фактического содержания; юридическое единство правовых норм; нормативная обособленность, т. е. обособление образующих правовой институт норм в главах, разделах,

* Статья выполнена при поддержке РГНФ, проект № 16-33-00017 «Комплексный, межотраслевой институт юридической ответственности: понятие, структура, взаимосвязи и место в системе права».

иных структурных частях закона либо иного нормативного правового акта; полнота регулируемых отношений.

Правовой институт является структурной единицей системы права, следующей за подотраслью права, однако при условии, что соответствующая отрасль характеризуется сложным строением, т. к. некоторые из отраслей состоят только из правовых институтов и не характеризуются делением на подотрасли, например семейное право. Институт права отличается от отрасли и подотрасли прежде всего масштабом предмета правового регулирования. Он упорядочивает не всю совокупность качественно однородных общественных отношений, а лишь различные стороны одного или узкой группы типичных общественных отношений. Ввиду системности самого права для института характерен ряд признаков, которые специфичны для отрасли права.

Во всех определениях института юридической ответственности подчеркивается, что он является сложным по своей структуре и межотраслевым. Так, Б.Т. Базылев отмечает, что «институт юридической ответственности — это общий, комплексный по содержанию (состоящий из норм различных отраслей), своеобразный по структуре (включающий в себя институты и целую отрасль), охранительный по назначению, функциональный институт права, регулирующий деликтные отношения методом наказания правонарушителей» [1, с. 47].

Институт юридической ответственности — сердцевина соответствующей (любой) отрасли права, представляет собой интегративную основу всей системы отрасли. Поэтому вполне обоснованно наличие самостоятельного института юридической ответственности в структуре отрасли относится к одному из дополнительных признаков, подчеркивающих самостоятельность соответствующей отрасли права, что, в свою очередь, является показателем ее совершенства и сформированности. Несомненно, что в большинстве отраслей отечественного права — уголовном, административном, конституционном, гражданском, трудовом, финансовом, уголовно-исполнительном, уголовно-процессуальном и гражданско-процессуальном — существуют отраслевые институты юридической ответственности, которые являются сердцевиной отрасли права и обеспечивают действие иных правовых институтов. В данном случае мы говорим об институте юридической ответственности в рамках той или иной отрасли права. Однако возникает вопрос: можно ли утверждать об институте юридической ответственности уже на уровне всей системы права и какой это будет институт — материальный или процессуальный, простой или сложный, функциональный или нет?

С.Л. Кондратьева считает, что институт юридической ответственности относится к группе функциональных, обслуживающих различные отрасли права, он осуществляет «сквозную» регламентацию важнейших положений, связанных с привлечением правонарушителей к юридической ответственности. Вместе с тем в известном смысле его можно представить и как предметный институт. Так, предметом регулирования указанного института выступают конфликтные, негативные, деликтные отношения, отличающиеся по видам в зависимости от степени общественной опасности, но сходные по типу [2, с. 13]. Р.Л. Хачатуров и Р.Г. Ягутян предмет регулирования института юридической ответственности рассматривают шире, полагая, что институт юридической ответственности регулирует отношения, которые государство

закрепляет и развивает, а также отношения, возникающие из правонарушений [3, с. 132]. Включение в предмет регулирования института юридической ответственности отношений, не связанных с юридическим фактом правонарушения, обусловлено широким пониманием юридической ответственности, включающим как позитивный, так и негативный аспекты, и обоснованием наличия регулятивной функции юридической ответственности.

Реализация регулятивной функции служит предпосылкой возникновения других функций юридической ответственности. Регулятивное воздействие юридической ответственности образуется из регулятивно-статической и регулятивно-динамической подфункций. Если первая закрепляет существующие общественные отношения, то вторая направлена на развитие, изменение и совершенствование существующих отношений. Воздействие регулятивно-статической функции связано с установлением правовых норм и отражением в них вариантов ответственного и правомерного поведения. Видовое воздействие регулятивной функции юридической ответственности обладает своими отличительными особенностями. Так, для регулятивной функции уголовной ответственности меньше всего свойственно непосредственное закрепление (установление в правовых нормах) некоторых видов общественных отношений. Уголовная ответственность непосредственно не закрепляет основы конституционного строя, отношения собственности, налоговые отношения, однако это не означает, что уголовная ответственность не обладает регулятивной функцией, т. к. ее специфичность состоит именно в наличии свойства развития динамики общественных отношений, взятых под уголовно-правовую охрану, способствование их нормальному функционированию. Любой отраслевой институт юридической ответственности участвует в регулировании отношений, которые не являются конфликтными. Институт ответственности носит объективный характер, закреплен в нормативных правовых актах и выступает предпосылкой внешнего проявления позитивного или негативного аспектов реализации юридической ответственности. Без установления юридической ответственности не может возникнуть состояние ее реализации. Причем истоки ответственности находятся в государственно-правовом регулировании общественных отношений, которое и является непосредственной предпосылкой ее установления. Такого рода ответственность основана на нормах права, подвергается правовому оформлению, поэтому и называется юридической, т. е. носит нормативно-правовой характер. Установление в правовых нормах юридической ответственности имеет место до факта правомерного или противоправного поведения, до его оценки как ответственного или безответственного. И как бы мы широко ни трактовали нормативность права и нормативность юридической ответственности, в конечном итоге она выражается в системе правовых норм. В нашем случае — в системе норм, предусматривающих юридическую ответственность.

Противники регулятивной природы института юридической ответственности не принимают во внимание такой важный аспект, как деление регулятивного воздействия на регулятивно-статическое и регулятивно-динамическое, т. к. институту ответственности присуща в большей степени регулятивно-динамическая подфункция, заключающаяся в развитии динамики и способствовании нормальному функционированию общественных отношений.

По нашему мнению, юридическая ответственность — это охранительно-регулятивный институт права. Охранительно-регулятивным он является еще и потому, что упорядочивает реакцию уполномоченных органов на совершенное правонарушение. С момента совершения правонарушения у государства (в лице уполномоченных органов) появляется право и обязанность применить к правонарушителю тот комплекс правоограничений, который предусмотрен санкцией нарушенной нормы строго в соответствии с теми предписаниями, которые регламентируют как процессуальные, так и материальные аспекты юридической ответственности. Таким образом, предметом регулирования института юридической ответственности выступают общественные отношения двух видов (типов): во-первых, отношения, не являющиеся конфликтными; во-вторых, отношения, возникающие в связи с юридическим фактом правонарушения.

Для исследования признаков и юридической природы института юридической ответственности необходимо ответить на вопрос о том, является этот институт материальным или процессуальным, частным или публичным. Ученые, которые определяют юридическую ответственность как совокупность материальных и процессуальных отношений, считают институт юридической ответственности материально-процессуальным. Однако обязанность участников отношений не нарушать запреты и обязанность подвергнуться неблагоприятным последствиям, вытекающим из юридического факта правонарушения, предусмотрены нормами материального права. Процессуальные институты возбуждения уголовного дела, доказывания и т. д. только способствуют развитию материального правоотношения юридической ответственности, они тесным образом с ними связаны и направлены как на его установление, так и на реализацию. Наличие тесной взаимосвязи между процессуальными и материальными нормами, устанавливающими ответственность, — еще не основание для отнесения института юридической ответственности к материально-процессуальным институтам.

Проблема определения материальной или процессуальной природы института юридической ответственности усложнена еще и тем, что за последнее десятилетие получили свое признание и развитие институты процессуальной ответственности. На наш взгляд, отраслевое закрепление институтов процессуальной ответственности в соответствующих процессуальных отраслях еще не означает процессуальную природу данных институтов. Как любая материальная отрасль права содержит в своем составе процессуальные нормы, так и любая процессуальная отрасль права может содержать в своей структуре нормы, а иногда и целые институты, которые по своей юридической природе являются материальными. Более того, нормы, устанавливающие ответственность за нарушение различных правил юридического процесса, могут содержаться и в отраслях, являющихся материальными. Так, УК РФ предусмотрена целая глава, устанавливающая ответственность за посягательства на интересы правосудия. В ст. 17.7, 17.8, 17.9 КоАП РФ закреплены административно-процессуальные правонарушения. Таким образом, по нашему мнению, институт юридической ответственности является материальным.

В последние годы в связи с возрождением концепции деления системы права на частное и публичное стали обосновывать частноправовую природу гражданско-правовой ответственности и даже выделять в отдельный вид не гражданско-правовую, а частноправовую юридическую ответственность

[4, с. 12]. Думается, что институт юридической ответственности по своей природе является публичным. Правоотношения ответственности, возникающие в связи с юридическим фактом совершения любого правонарушения, являются публично-правовыми, а не частноправовыми. Это объясняется и тем, что в частном праве защищаются не только частные, но и публичные интересы, которые взаимосвязаны друг с другом, а в широком смысле любое правонарушение причиняет вред всему обществу в целом. В.А. Хохлов справедливо отмечает, что «условно нормы гражданского права можно разделить на два слоя: 1) частноправовой (нормы, создаваемые участниками гражданско-правовых отношений и гражданского оборота); 2) публично-правовой, представленный императивными нормами, выражающими волю государственной власти» [5, с. 44]. В нормах, устанавливающих гражданско-правовую ответственность, отражается прежде всего публичный срез правового регулирования, в особенности это подчеркивается в санкциях, устанавливаемых законодателем [5, с. 42]. Думается, законные неустойки законодатель устанавливает за общественно опасные деликты, приносящие наибольший вред гражданско-правовым отношениям. И те общественные отношения, которым причиняется вред в результате нарушения, находятся на границе между публично-правовыми и частноправовыми. Отсюда и следует резкая отрицательная оценка нарушителя, осуждающая его поведение.

Можно привести и другой довод в пользу публичной природы ответственности в частном праве. Так, от многих гражданско-правовых правонарушений потерпевшими выступают государство, его органы, предприятия с государственной формой собственности и т. д. Ряд гражданско-правовых правонарушений затрагивают одновременно интересы большинства населения. Так, в результате незаконной приватизации или незаконной смены собственника не выплачивается заработная плата, дивиденды по акциям, нарушаются права акционеров и т. д., а если такие нарушения совершены на градообразующем предприятии, то в итоге страдает экономика целого региона.

Метод правового регулирования — следующий признак, который позволяет охарактеризовать юридическую природу института юридической ответственности. Для ответственности свойственно наличие властных предписаний, содержащихся в запретах или позитивных обязываниях. Субъект обязан не совершать правонарушения и следовать той модели поведения, которая сформулирована в правовых нормах, а в случае ее нарушения у него возникает обязанность претерпеть правоограничения, предусмотренные санкцией нарушенной нормы. Однако наличие определенной диспозитивности является характерной чертой института юридической ответственности. Так, на граждан и их объединения возлагаются не только обязанности, они одновременно наделяются и соответствующими правами, реализация которых происходит в рамках социально активного правомерного поведения. При этом правомерное поведение выступает выражением свободы и ответственности субъекта, в силу этого подход к юридической ответственности только с позиции обязанности представляется нам несколько однобоким. Институт юридической ответственности характеризует и такой способ, как дозволение. Например, диспозитивность выражается в договорной гражданско-правовой ответственности, предоставляющей сторонам свободу в рамках закона

самостоятельно установить санкции за нарушение договора. Проявление диспозитивности в институте ответственности не следует смешивать со вседозволенностью и абсолютной свободой. Во-первых, она строго ограничена законом, и меры ответственности, устанавливаемые сторонами договора, не должны противоречить закону. Во-вторых, установив определенные правила поведения, субъекты обязаны строго соблюдать их.

Диспозитивный метод и дозволения для института юридической ответственности являются дополнительными, а не основными, но в то же время нельзя отрицать их существования, отмечая исключительно императивный метод правового регулирования. Ввиду того, что нормам института ответственности свойственны определенные стадии реализации, для каждой из стадий характерно определенное сочетание способов правового регулирования. Когда реализуется позитивная ответственность субъекта, в равной степени действуют запреты, позитивные обязывания и дозволения. Если субъект нарушает норму права, то действуют способы, характерные исключительно для императивного метода правового регулирования, — запрет и позитивное обязывание. Однако если сравнивать различные методы правового регулирования, характерные для юридической ответственности, основным был и остается императивный метод, что обусловлено ее особой юридической природой.

Что касается вопроса о межотраслевом характере института юридической ответственности и его функциональных связях, то наиболее отчетливо межотраслевой и функциональный характер института юридической ответственности проявляется в регламентации им правоотношений юридической ответственности, возникающих из юридического факта правонарушения. Охранительные отношения юридической ответственности могут быть гражданско-правовыми, уголовно-правовыми, конституционными, дисциплинарными и т. д. Несмотря на их различную отраслевую природу, все они обладают рядом общих признаков, позволяющих объединить их в один род (тип). Во-первых, в основании их возникновения находится юридический факт правонарушения. Во-вторых, метод регулирования таких отношений императивный. В-третьих, это материальные правоотношения. В-четвертых, это властеотношения, в рамках которых государство в лице уполномоченных органов имеет право требовать, а обязанная сторона должна подчиниться и претерпеть правоограничения, предусмотренные санкцией нормы права. В-пятых, в рамках таких правоотношений происходит реализация мер юридической ответственности.

Исследование корпоративных и организационных отношений показывает, что они регулируются не только нормами гражданского права, но и нормами уголовного и административного права. Так, УК РФ включает главу о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23), которая предусматривает ответственность за злоупотребление полномочиями лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации (ст. 201), коммерческий подкуп (ст. 204). В КоАП РФ закреплена ответственность за фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12), неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13), ненадлежащее управление юридическим лицом (ст. 14.21), совершение сделок и иных действий, выходящих за пределы установленных полномочий (ст. 14.22). Однако и в этом случае прослеживается закономерность, заключающаяся в том, что ведущая роль

в закреплении и упорядочивании данных отношений принадлежит институту гражданско-правовой ответственности, а другие институты юридической ответственности уже способствуют развитию динамики этих отношений.

Комплексность и межотраслевой характер регулирования можно выявить из анализа отношений, обеспечивающих жизнь, здоровье, исключительные права, деловую репутацию, честь, достоинство, различные виды тайн и т. д. Они выступают предметом охраны и регулирования не только гражданско-правовой ответственности. Так, УК РФ закрепляет составы преступлений, посягающих на жизнь и здоровье (гл. 16), свободу, честь и достоинство личности (гл. 17). Установлена ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни (ст. 137), неприкосновенности жилища (ст. 139), авторских и смежных прав (ст. 146), изобретательских и патентных прав (ст. 147), незаконное использование товарного знака (ст. 86). Коммерческая тайна и тайна усыновления входят в предмет уголовно-правовой охраны (ст. 155, 183). В КоАП РФ закреплена ответственность за нарушение правил защиты информации (ст. 13.12), установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (ст. 13.11) и т. д.

Таким образом, налицо межотраслевая природа сложного (комплексного) функционального института юридической ответственности, включающего в свою структуру различные субинституты, воздействие которых может быть направлено на различные виды общественных отношений.

Кроме того, функциональные связи института юридической ответственности заключаются в зависимостях между нормами, когда действие одной нормы (группы норм) служит предпосылкой или основанием для действия другой нормы (или группы норм). При этом вся совокупность норм ответственности в праве образует единое целое, систему норм в рамках механизма правового регулирования. Например, нарушение отношений собственности включает в действие механизм как уголовной, так и гражданско-правовой ответственности. Реализация некоторых конституционных санкций выступает основанием для применения норм юридической ответственности. Например, отрешение Президента от должности является основанием для привлечения его к уголовной ответственности.

Следующий признак, характерный для института юридической ответственности, заключается в наличии системы однотипных норм — норм юридической ответственности, в санкциях которых сформулированы меры юридической ответственности, как позитивной, так и негативной. Особое значение этот признак приобретает для субинститутов юридической ответственности, входящих в структуру института юридической ответственности. Субинститут должен состоять из совокупности взаимосвязанных норм, а не из одной или нескольких норм. Именно поэтому выглядят слабо аргументированными попытки обосновать наличие «земельной», «градостроительной», «семейно-правовой», «таксовой» и подобных видов юридической ответственности, когда отдельная норма, предусмотренная тем или иным нормативным правовым актом, выдается за самостоятельный институт юридической ответственности.

Итак, институт юридической ответственности — это сложный, межотраслевой, функциональный, регулятивно-охранительный институт права, закрепляющий и (или) оказывающий динамическое воздействие на наиболее важные

общественные отношения, а в случае их нарушения регулирующий отношения ответственности, возникающие из юридического факта правонарушения.

Институт юридической ответственности характеризуется следующими признаками: системностью и относительной обособленностью; императивным методом в качестве основного, а также диспозитивным и поощрительным в качестве дополнительных; до факта совершения правонарушения предметом его регулирования выступают наиболее важные общественные отношения; в случае совершения правонарушения предметом его регулирования являются материальные отношения ответственности; институт юридической ответственности является публичным институтом материального права; обладает сложной структурой и включает в себя различные субинституты юридической ответственности; выполняет регулятивную, превентивную, карательную, восстановительную и воспитательную функции; характеризуется сложными взаимосвязями координации и субординации.

Список литературы:

1. Базылев, Б.Т. Юридическая ответственность / Б.Т. Базылев. — Красноярск: Изд-во Красноярск. ун-та, 1985. — 185 с.
2. Кондратьева, С.Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Л. Кондратьева. — М., 1998. — 24 с.
3. Хачатуров, Р.Л. Юридическая ответственность / Р.Л. Хачатуров, Р.Г. Ягутян. — Тольятти: Акцент, 1995. — 230 с.
4. Кислухин, В.А. Виды юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Кислухин. — М., 2002. — 22 с.
5. Хохлов, В.А. Ответственность за нарушение договора / В.А. Хохлов. — Тольятти: Изд-во Волжск. ун-та, 1997. — 380 с.

С.Г. Соловьев,

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного,
административного и муниципального
права Южно-Уральского
государственного университета,
председатель Общественной палаты
Миасского городского округа*

S.G. Solovev,

*Doctor of Law, Professor,
Head of the Constitutional, Administrative
and Municipal Law Department South-
Ural State University
Chairman of Public Chamber in Miass city
district*

К вопросу о правовом механизме перераспределения муниципальных полномочий*

Аннотация: статья посвящена исследованию концептуальных, теоретических и практических аспектов правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В работе исследованы предпосылки для введения, содержание и экспертные оценки перспективности указанного правового института. С позиции теории целеполагания сформулированы основные цели, для достижения которых местное самоуправление было включено в механизм государствен-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ. Проект «Совершенствование системы концептуальных и идеологических основ местного самоуправления, закрепляемых в правовой системе Российской Федерации» № 16-03-50015.

ного устройства Российской Федерации, предложено авторское видение иерархии этих целей. С учетом иерархии целей местного самоуправления сделана попытка оценить перспективы совершенствования механизма перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также сформулировать прогноз относительно вероятностных результатов введения анализируемого правового института в современную систему местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, цели местного самоуправления, институт перераспределения полномочий между государственными и муниципальными органами.

To a question of a legal mechanism of redistribution of municipal powers

Abstract: this research paper is about the conceptual, theoretical and practical aspects of legal institute of authority redistribution between local government bodies and the bodies of the Russian Federation state power.

Prerequisites for introduction, the content and an expert estimates of specified legal Institute prospects are investigated in the paper. From the goal-setting theory position in the study the main objectives for which achievement the local self-government was included in the state system mechanism of the Russian Federation are formulated and author's vision of hierarchy of these purposes is offered. Considering the hierarchy of local self-government objectives attempt to estimate the prospects of improvement the authority redistribution mechanism between local self-government bodies and the bodies of the Russian Federation state power is made and also to formulate the prediction of rather probabilistic results of analyzed legal institute introduction to the local self-government modern system.

Keywords: local self-government, the local self-government purposes, institute of authority redistribution between the self-government and municipal bodies.

*Если мы не изменим направления своего движения,
мы рискуем оказаться там, куда движемся.
Концептуальный афоризм*

Система российского местного самоуправления в исторической ретроспективе последних 30 лет переживает устойчивый системный кризис. Предпринимавшиеся попытки его реформирования, периодически запускаемые с федерального уровня, к настоящему времени не достигли своей цели. Если отталкиваться от мнения Д.И. Менделеева о том, что «наука начинается там, где начинают измерять» [1], и произвести сравнительные измерения состояния не абстрактных муниципальных показателей, имеющих (в соответствии с новейшими разработками ученых Стэнфордского университета) довольно большой индекс «запутывания» [2] (самостоятельность местного самоуправления, уровень муниципальной демократии, независимость местной власти, укоренение самоуправленческих, корпоративистских начал, развитие деятельной автономии личности и т. д.), а реальных критериев состояния муниципальной инфраструктуры (состояние сетей и дорог в муниципалитетах, благоустройство дворовых территорий, состояние жилого фонда, освещенность и озеленение территорий и т. д.), то очевидным становится тот факт, что вопросы местного значения значительно эффективнее решались в советское время, когда и была создана основа современной, предельно изношенной муниципальной инфраструктуры. В связи с этим новейшую историю местного самоуправления, к сожалению, следует изучать как историю болезни, которая к настоящему времени содержит отчет о не-

разрешенных проблемах и (что очень важно для муниципально-правовой науки) ключи к пониманию их причин.

При этом, несомненно, принципиально новым этапом в реформировании российского местного самоуправления являются муниципальные новеллы, внесенные Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, в которых предпринята попытка реформирования местного самоуправления на концептуально иных основах. Стержнем Закона, как указывают многие практики муниципального строительства, выступает введенный в муниципальное законодательство правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации [3].

Введение в муниципальное законодательство указанного правового института, к слову сказать, уже имевшего некоторый опыт частичного нормативного закрепления в Законе Союза ССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [4] и представляющего собой поворот на сто восемьдесят градусов по сравнению с первоначальной идеологией реформы начала двухтысячных годов, вызвало неоднозначную реакцию со стороны муниципального сообщества. Следует указать на тот факт, что значительная часть видных теоретиков и практиков муниципального строительства [3, 5, 6, 7] отнеслась достаточно критически к введенной конструкции правового института.

Анализируя указанные критические отзывы в отношении рассматриваемого правового института, следует учитывать тот факт, что любой ученый в своих суждениях излагает свое субъективное мнение об объективных процессах. При этом важно помнить о том, что оценить то или иное решение органов государственной власти в сфере местного самоуправления можно только в рамках определенной, субъективно принимаемой концепции его построения, в первую очередь предполагающей определение целей института местного самоуправления.

В связи с этим оценить перспективность введения в законодательство Российской Федерации указанного правового института можно лишь при четком определении иерархии целей, для достижения которых публичный институт местного самоуправления в 90-х гг. XX в. был включен в механизм государственного устройства Российской Федерации. Именно соотнесение указанных целей и достигнутых результатов, с учетом совершенных ошибок позволит сформулировать прогноз относительно вероятностных результатов введения анализируемого правового института в современную систему местного самоуправления, а также дать аргументированный ответ на вопрос о том, представляет ли указанная правовая конструкция «дерзость надежды» [8] или конец российских самоуправленческих иллюзий.

Местное самоуправление — самоцель или средство достижения иных целей

Публичный институт местного самоуправления функционирует в составе государственного образования, в котором помимо процессов управления в государстве протекают самоуправленческие процессы. Общественная природа местного самоуправления создает некоторую иллюзию стихийности происходящих в нем процессов, однако это только иллюзия. В системе

местного самоуправления решаются серьезные государственные задачи и для обеспечения благоденствия на местах нужно четко понимать концепцию местного самоуправления (модель, идеальную форму), на воплощение которой нужно работать.

Исходя из того, что в нашем обществе многие жизненные идеалы реализуются через законы, следует предложить вектор целей, для достижения которых в российском законодательстве закреплён публичный институт местного самоуправления:

- 1) местное самоуправление — самоцель;
- 2) местное самоуправление — средство решения вопросов местного значения;
- 3) местное самоуправление — средство для приближения власти к населению;
- 4) местное самоуправление — средство для самоорганизации местного населения и отделения его от государственного аппарата;
- 5) местное самоуправление — средство разрушения единой системы государственного управления.

Вероятно, если поставить задачу детально определиться с системой целеполагания и вектором целей применительно к российскому местному самоуправлению, то, несомненно, можно выделить еще немало целей [11, 12]. Однако, в нашем понимании, все они будут производными по отношению к вышеперечисленным основным целям. Применительно же к теме исследования важным является тот факт, что положительно или отрицательно оценить введение в муниципальное законодательство правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации можно, лишь отталкиваясь от иерархии субъективно принимаемых целей, которые должна достигнуть система местного самоуправления.

Исходя из обозначенной системы целеполагания в отношении системы российского местного самоуправления, можно перейти к определению правовых проблем в действующем правовом институте перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Перспективы совершенствования механизма перераспределения полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти

Если подходить к анализируемому правовому институту без крючкотворства и изощренной логики, то следует положительно оценить основную идею современной модели перераспределения государственных и муниципальных полномочий, предполагающую в идеале принятие к собственному исполнению субъектом Российской Федерации вопросов, которые муниципалитеты не могут реализовывать. Однако при этом следует указать, что данная модель перераспределения государственных и муниципальных полномочий пока еще достаточно далека от совершенства. В связи с этим представляется разумным поставить в отношении соответствующего правового института ряд теоретических и практических вопросов, определяющих в подобной (несколько не традиционной) форме возможные направления его совершенствования.

1. В статье 1 Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ речь идет о перераспределении полномочий, а не о перераспределении компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом, если учесть, что компетенция органа состоит из его полномочий и предметов ведения, то в рамках предлагаемой модели при перераспределении полномочий (совокупности прав – обязанностей) не перераспределяются предметы ведения соответствующих органов. Это спорно как с точки зрения теории права, так и с точки зрения муниципальной практики. В соответствии с теорией права правильным будет закрепить модель перераспределения компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Правовой институт перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти предполагает механизмы изъятия полномочий у органов местной власти, вступая в серьезный конфликт с конституционной концепцией самостоятельности местного самоуправления. Данный институт несет потенциальную угрозу ущемления прав муниципалитетов на внутреннее территориальное устройство и самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

3. Вопросы вызывает тот факт, что существующая схема перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации не предполагает обращения соответствующего муниципалитета при решении вопроса о перераспределении (а если говорить по сути, то при фактическом изъятии) полномочий.

4. Вопросы вызывает также факт отсутствия в существующей схеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации обязанности устанавливать правовым актом органа власти субъекта Российской Федерации факт невозможности или явной нецелесообразности исполнения муниципалитетом соответствующего полномочия.

5. Потенциальная возможность постоянных изменений законодательства и периодического перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти создает угрозы стабильности правового регулирования и устойчивости системы осуществления публичной власти.

6. Введение в систему муниципального права правового института перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти обуславливает постановку серьезного вопроса о возможности рассмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенных (пусть и на определенный срок) правом решения вопросов местного значения, в качестве элементов современной системы осуществления российского местного самоуправления.

7. В настоящее время следует констатировать пока еще неудовлетворительное состояние отраслевого федерального законодательства, призванного определять полномочия органов местного самоуправления в соответствующих отраслях (права и обязанности муниципалитетов формулируются в самом общем виде, нечетко, расплывчато; понятие «полномочия» подменяется понятием «вопросы местного значения»). В связи с этим встает вопрос о том, не

приведет ли перераспределение неоднозначно урегулированных полномочий к путанице в определении компетенционного статуса органов публичной власти разного уровня, не нарушит ли согласованность их действий?

8. Введение в систему муниципального права правового института перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти предполагает проработку правового статуса органов местного самоуправления, осуществляющих перераспределенные государственные полномочия в условиях двойного подчинения.

9. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ не закреплена обязанность органов государственной власти субъекта Федерации финансировать осуществление перераспределяемых полномочий, что неизбежно вызывает вопросы о надлежащем финансовом обеспечении перераспределяемых полномочий.

10. В условиях, когда местная власть полностью не обеспечена финансовыми возможностями по исполнению собственных полномочий, у органов местного самоуправления объективно возникает постоянный соблазн по возможности избавляться от своих полномочий, как можно больше передавая на верхний уровень.

11. На сегодня существует неопределенность в вопросе, связанном с методикой оценки стоимости оказания муниципальных услуг. Однако органам власти следует разработать критерии, позволяющие определить, сколько финансовых ресурсов нужно бюджету муниципального образования на исполнение конкретных полномочий. Очевидно, что перед перераспределением (как органам государственной власти, так и органам местного самоуправления) необходимо объективно оценить стоимость полноценного осуществления перераспределяемых полномочий.

12. Новая модель распределения компетенции в сфере осуществления местного самоуправления не устраняет существующую проблему недостатка финансовых средств, добавляя при этом неопределенность с распределением полномочий. Это создает опасность муниципалитетов быть втянутыми в длительный процесс реформирования системы управления муниципальными образованиями, в ходе которого не смогут эффективно решаться вопросы местного значения.

13. Возникают вопросы о том, могут ли законами субъектов Российской Федерации перераспределяться полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные в отраслевом федеральном законодательстве, или же данный порядок распространяется только на муниципальные полномочия, перечисленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ?

14. В практике муниципального строительства неизбежно возникнет вопрос о том, допускает ли ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ возможность фактической передачи на региональный уровень всех допустимых к передаче полномочий органов местного самоуправления, составляющих суть местного самоуправления? При этом не превратятся ли органы местного самоуправления подобных муниципалитетов в «почтовый ящик» по передаче писем, жалоб и предложений в органы государственной власти субъекта Российской Федерации?

15. Буквальное толкование положений ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о допустимости перераспределения полномочий только между муниципальным и государственным уровнями власти и поставить под вопрос возможность перераспределения полномочий между различными видами и уровнями муниципальных образований.

Список литературы:

1. Менделеев, Д.И. Сочинения / Д.И. Менделеев. — М.: АН СССР. — 1952. — Т. 25. — 625 с.
2. Stanford researchers uncover patterns in how scientists lie about their data // URL: <http://news.stanford.edu/news/2015/november/fraud-science-papers-111615.html> (дата обращения: 07.12.2015).
3. Бабун, Р.В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. — 2015. — № 1. — С. 13–20.
4. Васильев, В.И. Местное самоуправление: закон первый // Местное право. — 2015. — № 1. — С. 3–12.
5. Шугрина, Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 4. С. 68–71.
6. Пешин, Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 1. — С. 57–61.
7. Маркварт, Э. Чтоб боялись, или Зачем понадобилась очередная «реформа реформы» местного самоуправления // Новый компаньон. — 2014. — 10 июня.
8. Obama, B. The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream / B. Obama. — Three Rivers Press, 2006. — 375 p.
9. Cohen, J.M. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries / J.M. Cohen, S.B. Peterson. — Boulder (CO, USA): Kumarian Press, 1999. — 207 p.
10. Falleti, T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America / T.G. Falleti. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. — 285 p.
11. Abushenko, D.B. World Global Systemic Crisis and the Local Self-Government Basic Ideals / D.B. Abushenko, V.V. Sirekanyan, S.G. Solovev // Asian Social Science (ASS). — 2015. — № 18. — P. 267–274.
12. Соловьев, С.Г. Спорные вопросы системы идеалов современного местного самоуправления // Юридическая наука. — 2015. — № 2. — С. 36–43.

• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

А.Я. Ахмедов,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры гражданского
и семейного права
Саратовской государственной
юридической академии

A.Y. Ahmedov,
Candidate of Law, Lecturer,
Saratov State Law Academy
ahmedov.arsen@bk.ru

Сотрудничество как гражданско-правовая категория

Аннотация: актуальность статьи обусловлена тем, что в гражданском законодательстве был предусмотрен принцип содействия кредитора при исполнении должником своих обязательств. Данное решение законодателя стало очередным проявлением действия в гражданском праве принципа добросовестности. Рыночная экономика позволяет участникам гражданского оборота выстраивать свои взаимоотношения наиболее эффективным способом. Представляется, что взаимопомощь, сотрудничество и содействие сторонами соглашения друг другу в большей степени способствует удовлетворению потребностей каждого из субъектов правоотношения. Целью статьи является обоснование как многогранной гражданско-правовой категории сотрудничества, определение правоотношений, где прослеживаются его элементы. Автором выделены четыре аспекта, в которых применима категория «сотрудничество»: гражданско-правовой принцип; оценка действий стороны договора (в том числе как добросовестного); договорные условия о сотрудничестве; соглашения о сотрудничестве. Определяется действие принципа сотрудничества при заключении договора, его изменении и расторжении, а также при исполнении обязательств и их прекращении по некоторым основаниям, не связанным с исполнением. Обосновывается более широкая сфера применения принципа сотрудничества по сравнению с принципом содействия должнику в исполнении им своих обязательств.

Ключевые слова: сотрудничество, договорные обязательства, переговоры о заключении договора, рамочный договор, опцион на заключение договора, опционный договор, содействие должнику при исполнении обязательств, дистрибьюторский договор.

Cooperation as a civil law category

Abstract: the relevance of the article connected with the fact that in civil law was fixed the principle of a creditor's assistance in the performance of obligation by debtor. The decision of the legislator represents another demonstration of the civil law principle of good faith. The market economy allows to its participants to found their relationship in most effective way. It seems that mutual cooperation and assistance of agreement parties is more conducive to meeting their needs. The aim of the article is statement cooperation as a multivalued civil law category, the identification of relationships, where exist its signs. The author distinguishes four dimensions in which the applicable category «cooperation»: civil law principle; estimation of the actions of the contract's parties (including as a bona fide); the contractual terms of the cooperation; and cooperation agreements. In the article determined action of the principle of cooperation at the conclusion, modification or termination of the contract, as well as at the fulfilment of obligations and its termination on the grounds, which isn't related with the performance. The author demonstrates the broader scope of application of the principle of cooperation versus the principle of assistance in the performance of obligations by the debtor.

Keywords: cooperation, contractual obligations, negotiation on the conclusion of a contract, framework agreement, an option to conclude the contract, option contract, assistance in the performance of obligations of the debtor, distribution agreement.

В условиях экономического кризиса большое значение имеет учет сторонами обязательства прав и законных интересов друг друга, вза-

имное оказание необходимого содействия для достижения цели обязательства и иные формы сотрудничества участников договорных отношений. Сотрудничество в целом свойственно договорным отношениям: условия договора определяются соглашением сторон, формируются на основе переговоров и представления сторон о собственных интересах. Согласно ст. 5.1.3 Принципов Международного института по унификации частного права (далее — УНИДРУА) каждая сторона должна сотрудничать с другой стороной, если этого сотрудничества можно разумно ожидать в связи с исполнением обязательств этой стороной. Требование сотрудничества или содействия сторон для достижения цели обязательства способствует реализации принципа добросовестности субъектов гражданского права, эффективности действий сторон договора по исполнению обязательств.

Разработка категории сотрудничества и отражение в законодательстве идеи сотрудничества сторон обязательства играют важную роль для установления цивилизованного гражданского оборота. По нашему мнению, можно выделить несколько аспектов, в которых категория «сотрудничество» используется в гражданском праве.

Во-первых, в юридической литературе выделяется принцип сотрудничества [1, с. 229–231] (сотрудничества и взаимопомощи [2]) или взаимного содействия сторон в исполнении обязательств [3, с. 102; 4, с. 9]. Принцип сотрудничества был закреплен в ч. 2 ст. 168 ГК РСФСР 1964 г. и был сформулирован следующим образом: «каждая из сторон должна исполнять свои обязанности наиболее экономичным для социалистического народного хозяйства образом и оказывать другой стороне все возможное содействие в исполнении ею своих обязанностей». В советское время указанный принцип выделялся О.С. Иоффе [5, с. 111–117], З.И. Цыбуленко [2] и др.

До внесения изменений в ГК РФ Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее — Закон № 42-ФЗ) принцип сотрудничества был закреплен в ст. 750 ГК РФ «Сотрудничество сторон в договоре строительного подряда», предусматривающей обязанность сторон договора строительного подряда принять все зависящие от них разумные меры по устранению препятствий к надлежащему исполнению договора. В общих положениях обязательственного права он отражен не был. В силу этого на практике он выводился из п. 2 ст. 6 и п. 3 ст. 10 ГК РФ.

Однако в тексте Закона № 42-ФЗ данный принцип поименован. Согласно п. 3 ст. 307 ГК РФ при установлении, исполнении обязательства и после его прекращения стороны обязаны действовать добросовестно, учитывая права и законные интересы друг друга, взаимно оказывая необходимое содействие для достижения цели обязательства, а также предоставляя друг другу необходимую информацию. По нашему мнению, принцип сотрудничества шире принципа содействия должнику в исполнении им обязательства и помимо последнего включает содействие в осуществлении прав, добросовестность сторон договора, усилия по достижению цели обязательства, усилия по согласованию условий договора, изменению условий договора и т. д. Такое

понимание сотрудничества способствует удовлетворению потребностей субъектов гражданских правоотношений.

Если принцип содействия должнику в исполнении им своих обязательств является принципом исполнения обязательств, то принцип сотрудничества следует признать отраслевым принципом, т. к. он применим к отношениям собственников, наследников, собственника и лиц, пользование которых вещь основано на ограниченном вещном праве, и т. д.

Принцип сотрудничества проявляется в *преддоговорных отношениях* сторон, при обмене информацией, при принятии на себя обязанности не разглашать конфиденциальную информацию и т. д. Пунктами 3 и 4 ст. 434.1 ГК РФ предусмотрена обязанность возместить другой стороне убытки за недобросовестное ведение или прерывание переговоров о заключении договора и раскрытие конфиденциальной информации или использование ее для своих целей, соответственно. Субъекты правоотношения своим соглашением могут определить ответственность за недобросовестные действия на преддоговорной стадии. Согласно ст. 431.2 ГК РФ сторона, предоставившая другой стороне недостоверные заверения об обстоятельствах, имеющих значение для заключения договора, его исполнения или прекращения, обязана возместить другой стороне убытки, причиненные недостоверностью таких заверений, или уплатить предусмотренную договором неустойку. Сторона, полагавшаяся на недостоверные заверения контрагента, имеющие для нее существенное значение, наряду с требованием о возмещении убытков или взыскании неустойки также вправе отказаться от договора либо требовать признания его недействительным.

Принцип сотрудничества применим к отношениям по заключению договора и исполнению договорных обязательств. Нагляднее всего его действие прослеживается при регулировании просрочки кредитора (ст. 404 ГК РФ); встречного исполнения обязательств (ст. 328 ГК РФ); обусловленного исполнения обязательства (ст. 327.1 ГК РФ).

Изменение договора и прекращение договорных обязательств также находятся под воздействием принципа сотрудничества. Стороны своим соглашением могут изменить условия договора или расторгнуть договор. При затруднениях с исполнением обязательств у должника стороны могут прибегнуть к заключению договора о новации, о прекращении обязательства предоставлением отступного, кредитор может заявить о прощении долга либо совершить иные действия, направленные на поддержку должника.

Во-вторых, при заключении договора субъекты гражданского права могут включить в него условия сотрудничества. Так, в предпринимательской деятельности распространение получили *негативные обязательства*, в силу которых должник обязуется не совершать предусмотренных договором действий, приложить усилия к недопущению определенной ситуации, и *финансовые ковенанты* (обязательство поддерживать экономические показатели на определенном уровне). Нарушение таких ограничений связывается с негативными последствиями: отказом от исполнения договора, возмещением убытков.

В качестве условия о сотрудничестве в арбитражной практике рассматривается передача в аренду оборудования, используемого для продажи поставляемого товара [6]. Как элемент сотрудничества квалифицирована обя-

занность заемщика передать часть выпускаемой продукции займодавцу [7]. Представляется, что займодавец будет заинтересован в продвижении продукции, произведенной заемщиком, и, возможно, будет ему в этом содействовать.

Кроме того, элементы сотрудничества содержат предварительный, опционный договоры, опцион на заключение договора, которыми в разной степени и разными способами формируются долгосрочные связи. Согласно п. 1 ст. 429 ГК РФ по предварительному договору стороны обязуются заключить в будущем основной договор на условиях, предусмотренных предварительным договором. В течение срока, определенного предварительным договором, на сторонах лежит обязанность заключить основной договор. Если ни одна из сторон не направит другой стороне предложения заключить основной договор, то по истечении согласованного срока обязательства из него прекращаются.

В силу соглашения о предоставлении опциона на заключение договора одна сторона посредством безотзывной оферты предоставляет другой стороне право заключить один или несколько договоров на условиях, предусмотренных опционом (п. 1 ст. 429.2 ГК РФ). В отличие от предварительного договора, соглашение о предоставлении опциона на заключение договора предусматривает право *одной* стороны заключить договор посредством акцепта безотзывной оферты, тогда как в случае с предварительным договором *обе стороны* вправе требовать заключения основного договора. Воля второй стороны соглашения о предоставлении опциона на заключение договора уже выражена и не может быть изменена в течение установленного опционом срока.

По опционному договору одна сторона на условиях, предусмотренных этим договором, вправе потребовать в установленный договором срок от другой стороны совершения предусмотренных опционным договором действий (п. 1 ст. 429.3 ГК РФ). Опционный договор предполагает право выбора: активизировать исполнение обязательств или нет. Если уполномоченная сторона не заявит требование в указанный срок, то действие договора прекращается.

В-третьих, сотрудничество являются договорные отношения (в первую очередь между предпринимателями). Сотрудничая, стороны договора стремятся надлежащим образом исполнять обязательства, добросовестно осуществлять свои права и исполнять обязанности. Исходя из принципа свободы договора субъекты гражданских прав сами выбирают контрагентов, а следовательно, тех, с кем сотрудничать. При этом, на наш взгляд, есть основания для выделения самостоятельной группы договоров, предусматривающих сотрудничество сторон.

Ю.С. Харитонова выделяет группу договоров, направленных на объединение: договор простого товарищества, договор о создании юридического лица, договор о слиянии или присоединении, о создании финансово-промышленной группы, консорциума, соглашение о создании крестьянского (фермерского) хозяйства, акционерные соглашения, соглашения участников общества с ограниченной ответственностью, договоры об объединении товариществ собственников жилья для совместного управления общим имуществом в многоквартирных домах [8, с. 170].

Яркими примерами договорных отношений, в которых сотрудничество имеет большое значение, выступают дистрибьюторский договор и договор

поставки. Так, в дистрибьюторском договоре сотрудничество выражается в организации долгосрочных отношений, обеспечении продажи определенного объема продукции, распространении товара на новых рынках, системе бонусов. Аналогичные элементы сотрудничества нередко возникают в правоотношениях из договора поставки и его подвида договора контрактации. В дистрибьюторских соглашениях, в договорах коммерческой концессии и в лицензионных договорах распространены условия об отказе сторон договора от заключения аналогичных соглашений с иными участниками оборота или осуществления предпринимательской деятельности на определенной территории.

Диспозитивной нормой п. 1 ст. 536 ГК РФ предусмотрена обязанность заготовителя принять сельскохозяйственную продукцию у производителя по месту ее нахождения и обеспечить ее вывоз. Пункт 3 ст. 536 ГК РФ предусматривает возможность сторон договора контрактации закрепить договором обязанность заготовителя, осуществляющего переработку сельскохозяйственной продукции, возратить производителю по его требованию отходы от переработки сельскохозяйственной продукции. Указанные обязанности свидетельствуют о сотрудничестве сторон и содействии производителю сельскохозяйственной продукции как слабой стороне договора контрактации.

Выплата бонуса (предоставление скидок) может ставиться в зависимость от приобретения покупателем продукции на определенную денежную сумму либо от реализации дистрибьютором продукции на определенную сумму (от выполнения плана продаж). В случае если покупателем является организация розничной торговли, такие бонусы могут одновременно выступать платой за доступ в розничный оборот («плату за вход» на полки магазина).

С целью исключения случаев необоснованного взимания с поставщиков различных выплат (бонусов) или навязывания крайне невыгодных условий Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» размер бонусов ограничен и не может превышать 10 % от цены приобретенных продовольственных товаров. При этом не допускается выплата указанного вознаграждения за поставку отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, внесенных в Перечень, установленный Правительством РФ. При продаже непродовольственных товаров размер таких бонусов не ограничен.

Сотрудничество характерно договору простого товарищества (договору о совместной деятельности). В юридической литературе отмечается, что договором простого товарищества не стоит ограничивать договоры о совместной деятельности. Так, Т.В. Ламм допускает заключение договора о совместной деятельности без объединения вкладов и создания общего имущества [9, с. 88, 96]. Объединения имущества не происходит и по договору о соавторстве, который также предусматривает совместную деятельность.

Согласно пункту 4 ст. 19 ГК РФ имя физического лица и его псевдоним могут быть использованы с согласия этого лица третьими лицами в их творческой, предпринимательской или иной экономической деятельности способами, исключающими введение в заблуждение третьих лиц относительно творчества граждан, а также иные злоупотребления. Представляется, что в данном случае имеет место сотрудничество сторон данного соглашения.

Предметом рамочного и организационного договоров является определение общих условий сотрудничества, которые уточняются в процессе взаимоотношений контрагентов. В соответствии с п. 1 ст. 429.1 ГК РФ рамочным договором (договором с открытыми условиями) признается договор, определяющий общие условия обязательственных взаимоотношений сторон, которые могут быть конкретизированы и уточнены сторонами путем заключения отдельных договоров, подачи заявок одной из сторон или иным образом на основании либо во исполнение рамочного договора. Рамочный договор является основным договором, т. е. его содержание не включает обязанности заключить договор. Условия рамочного договора применяются к отношениям сторон, не урегулированным отдельными договорами, заключаемыми впоследствии сторонами рамочного соглашения. Рамочным договором определяются общие условия заключения и исполнения договоров контрагентами.

В-четвертых, в качестве сотрудничества можно рассматривать совершение определенных действий кредитором, оцениваемых как помощь контрагенту. Среди таких действий можно выделить обеспечение возможности исполнения обязательства должником (предоставление необходимой документации должнику; оформление допуска к объекту выполнения работ заказчиком и т. д.); содействие должнику в исполнении обязательства (вывоз произведенной должником продукции, предоставление транспорта, складских помещений, тары и т. д.); своевременное принятие надлежащего исполнения обязательства и др.

Именно в таком ключе рассматривает сотрудничество С.Ю. Филиппова, по мнению которой оно проявляется в том, что субъекты гражданского права заинтересованы в продолжении сложившихся отношений, в связи с чем готовы идти на уступки и компромиссы, а также прилагать усилия по устранению внезапно возникающих обстоятельств, препятствующих достижению организованных правовых целей [10, с. 127].

Таким образом, нами было обосновано значение принципа сотрудничества для заключения договоров, надлежащего исполнения обязательств, порождаемых договорами, для становления стабильного и эффективного гражданского оборота, выделена группа договоров с условиями о сотрудничестве и соглашения, определяющие контуры будущего сотрудничества. Добросовестность сторон правоотношения и их сотрудничество способствуют реализации поставленных сторонами целей, удовлетворению их потребностей.

Проведенное исследование позволяет выявить признаки сотрудничества: 1) сотрудничество — это определенный процесс, отличающийся протяженностью во времени; 2) ему свойственна высокая степень заинтересованности субъектов гражданского правоотношения в его продолжении в связи с наличием выгоды и оказании взаимопомощи контрагентами друг другу, если она не обременительна для субъектов правоотношения; 3) сотрудничество возможно только при условии добросовестного осуществления прав и исполнения обязанностей, надлежащего исполнения обязательств и содействия сторон при исполнении обязанностей контрагентом. При этом сотрудничество нередко распространено в предпринимательских отношениях с экономически равными субъектами, где отсутствует явно выраженная слабая сторона.

Список литературы:

1. Грибанов, В.П. Осуществление и защита гражданских прав. — 2-е изд., стереотип. / В.П. Грибанов. — М.: Статут, 2001. — 411 с.
2. Цыбуленко, З.И. Сотрудничество социалистических предприятий при исполнении хозяйственных обязательств / З.И. Цыбуленко. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1988. — 176 с.
3. Сарбаш, С.В. Исполнение договорного обязательства / С.В. Сарбаш. — М.: Статут, 2005. — 636 с.
4. Волос, А.А. Принципы обязательственного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Волос. — Саратов, 2015. — 30 с.
5. Иоффе, О.С. Избранные труды : в 4 т. Т. 3 : Обязательственное право / О.С. Иоффе. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — 837 с.
6. Решение Арбитражного суда Ростовской области от 28 сентября 2010 г. по делу № А53-4584/2010 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.12.2015).
7. Решение Арбитражного суда Томской области от 28 мая 2009 г. по делу № А70-2683/2009 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.12.2015).
8. Харитоновна, Ю.С. Договоры об объединении как самостоятельный тип договоров // Вестник Пермского ун-та. — 2012. — № 3. — С. 167–179.
9. Ламм, Т.В. Многосторонние договоры в гражданском праве России : дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Ламм. — Иркутск, 2003. — 221 с.
10. Филиппова, С.Ю. Частноправовые средства организации и достижения правовых целей / С.Ю. Филиппова. — М.: Статут, 2011. — 320 с.

Е.Г. Беликов,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового,
банковского и таможенного права
Саратовской государственной
юридической академии*

E.G. Belikov,
*Candidate of Law, Lecturer of the
department of financial, banking and
customs law Saratov State Law Academy
belikovy79@mail.ru*

Роль таможенных стимулов в развитии социально ориентированной экономики государства

***Аннотация:** в статье проводится анализ таможенных стимулов, используемых в рамках таможенно-тарифного регулирования, как юридических средств, обеспечивающих развитие социально ориентированной экономики и реализацию иных принципов социального государства. Льготы по уплате таможенных платежей рассматриваются как разновидность таможенных и одновременно финансово-правовых стимулов, имеющих определенное значение при осуществлении социально-экономической и социально ориентированной финансово-правовой политики государства. В ходе рассмотрения вышеуказанных льгот обосновывается социальная направленность отдельных тарифных преференций, тарифных льгот, льгот по уплате налогов и таможенных сборов. Подробно классифицируются налоговые льготы социальной направленности по акцизам, взимаемым при ввозе товаров на таможенную территорию России и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией. Делается вывод о том, что использование участниками внешнеэкономической деятельности таможенных стимулов способствует развитию государством социально ориентированной экономики и финансово-правовой политики, обеспечению им реализации социально-экономических и культурных прав граждан.*

***Ключевые слова:** таможенные стимулы, финансово-правовые стимулы, таможенные льготы, льготы по уплате таможенных платежей, социальное государство, социально ориентированная экономика, финансово-правовая политика.*

The role of customs incentives for the development of socially oriented state economy

Abstract: the author carries out the analysis of customs incentives in the customs tariff regulation as a legal means of ensuring the development of socially oriented economy and implementation of other principles of the social state. Benefits on customs payments are considered as a kind of customs, and at the same time financial incentives having some importance in the implementation of socioeconomic and socially oriented financial policy. During consideration of privileges on customs payments author substantiates the social orientation of certain tariff preferences, tariff benefits, of benefits on taxes and customs fees. Author classifies socially oriented tax benefits on excise duties imposed on goods imported into the customs territory of the Russian Federation and other territories under its jurisdiction. The author concludes that the use of customs incentives by the participants of foreign economic activity contributes to the development of a socially oriented economy and financial policy, ensure the implementation of socio-economic and cultural rights of citizens.

Keywords: customs incentives, financial incentives, customs benefits, benefits on customs payments, social state, a socially oriented economy, financial policy.

В последние годы Российское государство все чаще прибегает к правовому стимулированию, в том числе в периоды экономических кризисов. С целью развития социального государства и построения социально ориентированной экономики руководство страны продолжает ранее намеченный курс на модернизацию и технологическое обновление российской экономики, повышение уровня жизни населения. В связи с этим представляется немаловажным предоставление государством правовых стимулов и в таможенной сфере (таможенных стимулов), что способствует улучшению инвестиционного климата в стране в целом и в ее отдельных регионах в частности, технологической модернизации экономики и, в конечном итоге, повышению благосостояния населения.

Одним из видов таможенных стимулов выступают льготы по уплате таможенных платежей, являющиеся, в свою очередь, разновидностью финансово-правовых стимулов, понятие которых, к сожалению, отсутствует в российском законодательстве. При этом в ненормативных правовых актах Правительства РФ иногда используется понятие финансовых стимулов, к которым данный орган относит, в частности, таможенные льготы [1]. В соответствии со ст. 74 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее — ТК ТС), действующего до вступления в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС), к льготам по уплате таможенных платежей относятся тарифные преференции, тарифные льготы, льготы по уплате налогов и таможенных сборов. Однако в вышеуказанном действующем акте не дается определение понятия таких льгот, а перечисление их состава не раскрывает их экономическую сущность и юридическую природу и вызывает определенную критику в литературе [2, с. 368]. Отсутствие законодательных определений всех таможенных платежей и льгот по их уплате, а также единого подхода в науке к правовой природе таможенных пошлин и сборов приводит к расширительному подзаконному регулированию предоставления льгот по отдельным таможенным платежам и неоднозначной их трактовке на практике. При этом значимость таможенных стимулов при осуществлении экономической и социально ориентированной финансово-правовой политики государства не вызывает сомнения.

В юридической литературе проводится различие между понятиями «льготы по уплате таможенных платежей» и «таможенные льготы», которые соотносятся между собой как часть и целое. Понятие таможенных льгот, по-разному определяемое в правовой науке, является более широким и касается различных таможенных правоотношений, возникающих не только по поводу уплаты таможенных платежей, но и в сфере таможенного оформления и т. п.

Льготы по уплате таможенных платежей, предусмотренные ст. 74 ТК ТС, как и другие таможенные стимулы, представляют собой правомерные преимущества, которые предоставляются участникам внешнеторговой деятельности — субъектам таможенных правоотношений, в данном случае в сфере таможенных платежей. Законодатель разграничивает такие льготы в зависимости от вида таможенных платежей на четыре группы.

Тарифные преференции и тарифные льготы, несмотря на их разделение законодателем на две группы стимулов, относятся к льготам по таможенным пошлинам. Кроме того, вышеуказанные льготы обладают и сходным порядком правового регулирования, источниками которого могут выступать законодательство и (или) международно-правовые договоры государств—членов Таможенного союза ЕАЭС (далее — ТС ЕАЭС). Существенное различие между ними заключается в характере преимуществ и стране происхождения товара, ввозимого на единую таможенную территорию или территорию государства — члена ТС ЕАЭС.

При предоставлении таможенных преференций преимущества касаются, в основном, размера ставок таможенных пошлин и зависят от страны происхождения товара, поскольку единая система тарифных преференций ТС ЕАЭС используется в целях содействия экономическому развитию развивающихся и наименее развитых стран. Тарифные льготы не зависят от страны происхождения товара и могут выражаться не только в виде снижения ставки ввозной таможенной пошлины, но и в виде полного освобождения от ее уплаты при ввозе товаров на единую таможенную территорию государств — членов ТС ЕАЭС. Например, от уплаты ввозной таможенной пошлины освобождаются товары, которые ввозятся в качестве безвозмездной и гуманитарной помощи, в благотворительных целях [3, подп. 5, 6 п. 3].

Протоколом о едином таможенно-тарифном регулировании предусматривается также возможность предоставления тарифных льгот в отношении товаров (в основном оборудования), ввозимых в качестве вклада иностранного учредителя в уставный капитал, в пределах сроков, установленных учредительными документами для формирования этого капитала. Такая мера, несомненно, способствует модернизации отечественной экономики, выступающей фундаментом проведения социальной политики, и притоку в нее иностранных инвестиций. В литературе обоснованно высказывается мнение о распространении ее не только на иностранных, но и на российских инвесторов, которые закупают за рубежом высокотехнологичное сертифицированное оборудование. Предоставление последним такой льготы будет способствовать повышению конкурентоспособности отечественных товаров не только на внутреннем, но и на мировых рынках [4, с. 20].

В отличие от тарифных льгот и тарифных преференций льготы по уплате налогов (НДС, акцизов) и таможенных сборов предоставляются в соответствии с национальным законодательством стран — членов ТС ЕАЭС. Так, в России в гл. 21 и 22 НК РФ, регулирующих взимание налога на добавленную стоимость и акцизов соответственно, налоговые льготы закрепляются не как самостоятельный элемент налогообложения, а в рамках других элементов — объекта налогообложения и налоговой базы.

При ввозе товаров, подлежащих обложению НДС и акцизами, на таможенную территорию России и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, налогоплательщики могут воспользоваться налоговыми льготами в нескольких формах. Во-первых, в виде изъятий определенных объектов налогообложения. Так, например, не подлежит обложению НДС ввоз товаров в качестве безвозмездной помощи, важнейших и жизненно необходимых медицинских изделий и ряда других медицинских товаров, некоторых лекарственных препаратов, культурных ценностей, поступающих в собственность государственных и муниципальных учреждений (подп. 1–4, 16 абз. 1 ст. 150 НК РФ). Во-вторых, в виде освобождения от уплаты налога при помещении товаров под определенные виды таможенных процедур: транзита, таможенного склада, реэкспорта и др. (подп. 3 п. 1 ст. 151, подп. 3 п. 1 ст. 185 НК РФ). В-третьих, в виде налоговых вычетов, уменьшающих общую сумму налога (п. 2 ст. 171 НК РФ).

Льготы по уплате таможенных сборов предусматриваются ст. 131 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». В частности, декларанты освобождаются от уплаты таможенных сборов за таможенные операции в отношении ввозимых в Россию товаров, относящихся к безвозмездной помощи, культурным ценностям, товаров, предназначенных для проведения киносъемок, представлений, спортивных соревнований, а также научных образцов.

Таким образом, использование участниками ВЭД таможенных стимулов способствует развитию государством социально ориентированной экономики и финансово-правовой политики, обеспечению им реализации социально-экономических и культурных прав граждан. При этом правовое регулирование таможенных стимулов нуждается в дальнейшем совершенствовании, в том числе с точки зрения их социальной направленности и юридической техники.

Список литературы:

1. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 40, ст. 5107.
2. Полежарова, Л.В. Налогообложение участников внешнеэкономической деятельности в России : учебное пособие / Л.В. Полежарова, А.А. Артемьев / под ред. Л.И. Гончаренко. — М.: Магистр : ИНФРА-М, 2013. — 416 с.
3. О едином таможенно-тарифном регулировании: протокол (приложение № 6 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.). URL: <http://www.eurasiancommission.org>.
4. Енадарова, М. Г. Роль льгот по уплате таможенных платежей в стимулировании процессов модернизации российской экономики // Таможенное дело. — 2012. — № 2. — С. 18–20.

Д.А. Агапов,
кандидат педагогических наук, доцент
кафедры земельного и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

D.A. Agapov,
Candidate of Pedagogical, Associate
Professor,
Saratov State Law Academy
agapovda@mail.ru

О некоторых аспектах экологического нормирования в Российской Федерации и путях его совершенствования

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью роли экологического нормирования в России. Цель статьи — проанализировать состояние экологического нормирования и его специфику. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов.

В статье рассмотрены проблемы, важные для разработки обобщающей теории экологического нормирования, сделана попытка представить основные теоретические положения эконормирования. Раскрываются вопросы создания системы экологического нормирования при кодификации экологического законодательства Российской Федерации, предлагаются пути решения проблем повышения эффективности правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и здоровья человека.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, предельно допустимые воздействия, экологический контроль, экологическое нормирование, экосистема, плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Some aspects of environmental regulation in the Russian Federation and the ways of its improvement

Abstract: topicality of the article bases on the importance of the role of environmental regulation in the Russian Federation. The goal of the article is to analyze the state of environmental regulation in the Russian Federation and its specificity. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The article describes the issues that are important for the development of environmental regulation generalizing theory, as well as an attempt to present the basic theoretical principles environmental regulation.

Presents the issues of creation of environmental regulation system for the codification of environmental legislation of the Russian Federation, proposed solutions to problems the solution of problems of increase of efficiency of legal regulation in the sphere of environmental protection and human health.

Keywords: mechanism of legal regulation, the maximum permissible exposure, environmental control, environmental regulation, ecosystem, payment for negative impact on environment.

В современном природоохранном законодательстве одним из базовых институтов правового регулирования является нормирование в сфере охраны окружающей среды (далее — ОС). Его функционирование связано с таким важнейшим принципом экологического законодательства, как обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду на основе внедрения наилучших технологий.

Экологическое нормирование, прежде всего, является междисциплинарным понятием. К данному термину обращаются биологи, юристы, инженеры и т. д.

Одним из основоположников экологического нормирования можно по праву считать академика С.С. Шварца, хотя его работы и не содержат обсуждения проблем нормирования в современном толковании [1, с. 145].

По определению О.Ф. Садыкова, «экологическое нормирование — это специальная научно-исследовательская и нормативно-правовая деятельность по обоснованию экологических критериев качества окружающей среды и разработке основанных на этих критериях нормативов допустимых антропогенных воздействий, природоохранных норм и правил применительно ко всем основным формам хозяйственной деятельности» [2, с. 45].

Словосочетание «экологическое нормирование» как альтернатива гигиеническому нормированию стало появляться в отечественной научной литературе в начале 70-х гг. XX в.

В России экологическое нормирование наиболее активно проводится с 1990-х гг. в соответствии с требованиями Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» [3] и постановления Правительства РФ № 545 [4]. При этом основное внимание, прежде всего, уделялось различного рода промышленным предприятиям, которые являются очевидными загрязнителями ОС.

Однако важно отметить, что не только производственные объекты загрязняют ОС, но и всякая антропогенная деятельность: любая деятельность сопровождается большим или меньшим воздействием на ОС и, как следствие, может приводить как к значительным изменениям природной среды, так и, не представляя особой экологической опасности, оказывать какое-либо влияние на состояние ОС. Таким образом, следует давать адекватную качественную и количественную оценку любой деятельности с точки зрения воздействия на ОС и соответственно вырабатывать и осуществлять необходимые мероприятия по минимизации этих воздействий в целях сохранения благоприятной ОС. Таковые оценка и мероприятия могут осуществляться и осуществляются через процедуру экологического нормирования с распространением ее на всякую техногенную деятельность в России.

Под предельно допустимым выбросом (ПДВ) понимается объем (количество) выбрасываемого загрязняющего (вредного) вещества за единицу времени из источника (или совокупности источников) в ОС (атмосферу), превышение которого ведет к загрязнению приземного слоя воздуха и создает опасность для здоровья человека, животного и растительного мира (ведет к превышению нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) в среде, окружающей источник загрязнения). А предельно допустимый сброс (ПДС) — это масса загрязняющих веществ в сточных водах, максимально допустимая к отведению в установленном режиме в данном пункте водного объекта в единицу времени с целью обеспечения норм качества воды в контрольном пункте.

Проектные значения нормативов ПДВ для отдельных стационарных источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и (или) для организации-природопользователя в целом (или ее отдельных территорий) определяются исходя из того, чтобы содержание загрязняющих (вредных) веществ в атмосферном воздухе не превышало установленных для этих веществ нормативов ПДК, в том числе с учетом возможного наличия в атмосферном воздухе многих загрязняющих (вредных) веществ (ее фонового загрязнения) и выбросов загрязняющих (вредных) веществ от нескольких источников, а также с учетом возможных наиболее неблагоприятных метео- и иных условий.

Проектные значения нормативов ПДС для организации-природопользователя определяются из условия обеспечения содержания загрязняющих веществ в природных водных объектах в соответствующих местах водопользования не более установленных для этих веществ нормативов ПДК, в том числе с учетом фоновое загрязнение водных объектов и наличия многих источников сбросов загрязняющих веществ. Проект нормативов ПДС разрабатывается природопользователем для каждого выпуска сточных вод в ОС с соответствующего объекта (как для неорганизованного выпуска, например с ливневыми сточными водами, так и для организованного, например, с очистных сооружений). Разрабатывать нормативы ПДС не требуется, когда сброс сточных вод осуществляется в действующие канализационные сети системы городского или районного коммунального хозяйства.

Таким образом, единственным возможным основанием для отказа в утверждении проектов ПДВ, НДС, согласовании НДС является их несоответствие требованиям, содержащимся в Рекомендациях по оформлению и содержанию проекта нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферу (ПДВ) для предприятия, утвержденных Госкомгидрометом СССР 28 августа 1987 г. (далее — Рекомендации), и Методике разработки НДС, утвержденной МПР России 17 декабря 2007 г. (далее — Методика).

Указанный вывод подтверждается сложившейся судебной практикой [5–7].

В проекте нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (далее — НООЛР) определяются виды, объемы образования и класс опасности для природной среды отходов, место их размещения, размеры выделяемых площадей и объемов для их складирования, хранения или захоронения, обезвреживания, утилизации, способы и условия размещения отходов и другие показатели, связанные с предотвращением или ограничением негативного влияния отходов на состояние ОС.

Разработка проектов нормативов ПДВ, ПДС, НООЛР может осуществляться организацией-природопользователем самостоятельно, но, как правило, для их разработки привлекаются специализированные организации. При разработке проектов нормативов ПДВ, ПДС, НООЛР используются соответствующие нормативные и методические документы [8, 9].

Разработанные проекты нормативов ПДВ, ПДС и НООЛР для организации-природопользователя представляются на согласование в специально уполномоченные государственные органы исполнительной власти (в настоящее время — соответствующие территориальные органы Ростехнадзора). Согласованные нормативы ПДВ, ПДС и НООЛР действуют в течение срока, устанавливаемого этими государственными органами (как правило, до 5 лет).

Получение очередного разрешения предполагает, что за прошедший отчетный период деятельность организации — природопользователя осуществлялась и далее будет продолжаться в соответствии с теми условиями и установленными значениями допустимых загрязнений ОС, которые определены в соответствующих проектах нормативов ПДВ (ПДС, НООЛР). Следует отметить, основываясь на опыте подобных работ, что проведение необходимых обоснований при продлении указанных разрешений часто

осуществляется формально, тогда как важной частью обоснования выдачи (продления) разрешений должны быть данные, достоверно подтверждающие соблюдение установленных нормативов и условий. Таковыми могут быть данные, полученные путем проведения производственного экологического контроля на объекте техногенной деятельности. Именно организации и осуществлению производственного экологического контроля на предприятиях должно быть уделено в настоящее время особое внимание в организациях — природопользователях, а также со стороны министерств и ведомств в части разработки нормативных, руководящих документов, стандартов по организации и проведению такого контроля, включающего элементы инструментального и (или) визуального контроля (постоянного, систематического, периодического в зависимости от категории предприятия).

Действующее законодательство в области охраны ОС устанавливает обязательные требования разработки указанных нормативов практически для всех юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица (если они фактически имеют источники выбросов и (или) сбросов веществ в ОС, но их деятельность практически всегда сопровождается образованием тех или иных отходов). Однако очевидно, что эксплуатируемые ими объекты технически различны по масштабам, составу и содержанию, а это должно определять объем работ и затраты на разработку указанных выше проектов и их утверждение (согласование). Во многих случаях предприятиям не выгодно проводить эти разработки и нести связанные с ними сравнительно немалые расходы (прежде всего по оплате услуг сторонних специализированных организаций по разработке и согласованию этих документов). Поэтому было бы правильно, прежде всего, со стороны соответствующих государственных органов проработать и внедрить механизм, упрощающий процедуру согласования указанных нормативов (лимитов) и их обоснования для многих категорий организаций — природопользователей (без проведения достаточно трудоемких расчетов и др. [10, 11]).

Следует также отметить загруженность специально уполномоченных государственных органов при рассмотрении и согласовании (утверждении) указанных нормативов (лимитов) и выдаче (продлении) разрешений, в качестве которых сегодня выступают территориальные органы федерального органа исполнительной власти — Ростехнадзора. Было бы правильно рассмотреть вопрос о передаче части этих функций «на места», прежде всего соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении многих категорий предприятий и объектов.

В настоящее время действует ряд нормативных правовых документов, направленных на совершенствование системы экологического нормирования Российской Федерации. Произошла серьезная ревизия нормативов, утверждены новые стандарты в области качества компонентов окружающей среды.

Так, например, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [12] были закреплены новые подходы к системе природоохранного законодательства, действие которых запланировано на период с 1 января 2015 г. до 1 января 2020 г.

Законодателем вводится новая, отсутствовавшая ранее, классификация для всех предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Данная система нормирования начинает действовать с 1 января 2019 г., с этой датой можно связывать и отсчет сроков, установленных для временных разрешенных выбросов и сбросов.

Несмотря на то, что одной из целей указанного Федерального закона является устранение практики сверхнормативного загрязнения посредством новой дифференцированной системы нормирования, он сохраняет прежние положения о загрязнении в пределах «лимитов», но в несколько видоизмененном виде.

Существенной модификации подверглась система платежей за негативное воздействие на окружающую среду; вводятся новые формы документов, необходимые для осуществления хозяйственной деятельности, наносящей вред окружающей среде, и ряд других изменений.

Несомненно, новая система нормирования и взимания соответствующей платы за негативное воздействие на окружающую среду представляется более прогрессивной, нежели ее предшественница. В ее основу, по всей видимости, заложены идеи, которые разрабатывались в рамках подготовки проекта Экологического кодекса Российской Федерации.

Подытоживая анализ отдельных положений, касающихся новой системы нормирования, необходимо сказать о том, что, несмотря на ряд положительных нововведений, не устранены, а в ряде случаев и усугублены, существующие недостатки в области, связанной с платежами за загрязнение. Так, законом не определяется правовой статус платы за негативное воздействие на окружающую среду; не самым удачным образом решен вопрос, касающийся субъектов, на которых лежит бремя внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее — ПНВОС) за размещение отходов; из видов негативного воздействия необоснованно исключены загрязнение недр и почв, загрязнение физическими воздействиями; сужены виды выбросов и сбросов, которые расцениваются как негативные.

Н.С. Зиновкиным дан анализ как отрицательных, так и положительных нововведений закона, и вместе с тем сделана попытка предвидеть возможные негативные последствия его применения в будущем [13].

Достаточно часто встречаются публикации по исследуемой тематике в профильном журнале «Экологическое право». В частности, И.Н. Жочкина говорит о необходимости создания эффективного механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления [14].

С.Н. Русиным проведен подробный анализ состояния правового регулирования в области нормирования негативного воздействия на окружающую среду и системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Автор отмечает, что «в условиях правовой неопределенности деятельность природоохранных органов осуществляется не всегда в соответствии с законом, что снижает эффективность государственного управления и оказывает негативное воздействие на правосознание субъектов экологических отношений» [15, с. 27].

В Российской Федерации процедура нормирования в области охраны ОС фактически уже затронула многие предприятия и далее будет расширяться. Она распространяется на объекты различного назначения, в том числе

на объекты военной деятельности. Так, в Вооруженных Силах РФ проводились и проводятся определенные работы, направленные на выполнение требований по экологическому нормированию повседневной военной деятельности. Согласно Докладу УНЭБ ВС РФ [12] на начало 2003 г. уже была проведена работа по разработке и согласованию проектов нормативов ПДВ, ПДС, НООЛР почти для 1/3 военных объектов от общего числа объектов, подлежащих нормированию. Однако до сих пор данная работа не была завершена. Среди основных причин неполного решения рассматриваемого вопроса, прежде всего, выделяются: отсутствие необходимого финансирования работ по экологическому нормированию из федерального бюджета, а в ряде случаев — нецелевое или неэффективное использование выделяемых средств. Учитывая важность данного вопроса, в ВС РФ в последнее время развернута достаточно масштабная работа по разработке и согласованию нормативов ПДВ, ПДС, НООЛР.

Таким образом, необходимо дальнейшее развитие процедуры нормирования в области охраны ОС в России. При этом на основе анализа состояния рассматриваемого вопроса можно выделить следующие направления совершенствования экологического нормирования в стране:

— продолжить работы по разработке и согласованию указанных документов для различных объектов, оказывающих загрязнение ОС, с периодическим обновлением ранее разработанных;

— совершенствовать методические документы и программную продукцию для ЭВМ по экологическому нормированию, в том числе в приложении к военной и иной специальной деятельности с учетом ее специфики;

— отработать процедуру рассмотрения и согласования в специальных подразделениях уполномоченных государственных органов разработанных проектов нормативов допустимых воздействий на ОС для действующих режимных, особорежимных и особо важных объектов с соблюдением требований Федерального закона «О государственной тайне» [13];

— проводить аналогичные работы по определению фактических воздействий на ОС антропогенной деятельности для отдельных территорий и регионов (для совокупности объектов хозяйственной и иной деятельности);

— исследовать вопрос о комплексной оценке воздействия антропогенной деятельности в составе определенных территорий с учетом природных процессов и трансграничных влияний.

Список литературы:

1. Садыков, О.Ф. Современные проблемы и перспективы прикладной экологии // Развитие идей академика С.С. Шварца в современной экологии. — М.: Наука, 1991. — С. 143–213.
2. Некоторые экологические последствия техногенных выбросов фтора / О.Ф. Садыков и др. // Проблемы антропогенного воздействия на окружающую среду. — М.: Наука, 1985. — С. 43–53.
3. Об охране окружающей природной среды : закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 29 декабря 2015 г.).

4. Об утверждении порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов : постановление Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 545 (с изм. от 16 июня 2000 г.) // Собр. актов Президента и Правительства РФ. — 1992. — № 6, ст. 330 (утратил силу).

5. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 7 августа 2007 г., 31 июля 2007 г. № Ф03-А73/07-1/2342 по делу № А73-10799/2006-19. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2013 г. № 15АП-10874/2013 по делу № А53-7377/2013. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 апреля 2016 г. № 09АП-10989/2016 по делу № А40-194834/2015. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Инструкция по нормированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в атмосферу и водные объекты. Госкомприрода СССР, 1989. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение : приказ Ростехнадзора от 19 октября 2007 г. № 703 (зарегистрировано в Минюсте России 17 января 2008 г. № 10891) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 15.

10. Инструкция по нормированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в атмосферу и водные объекты. Госкомприрода СССР, 1989. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. О признании утратившим силу приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19 октября 2007 г. № 703 «Об утверждении Методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение» : приказ Ростехнадзора от 12 августа 2014 г. № 358 // Российская газета. — 2015. — 30 янв.

12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2015 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 30, ч. 1, ст. 4220.

13. Зиновкин, Н.С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 1. — С. 64–71.

14. Жочкина, И.Н. Нормы права в механизме правового регулирования регионального государственного экологического управления // Экологическое право. — 2015. — № 5. — С. 6–13.

15. Русин, С.Н. Полнота правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды и эффективность государственного управления: проблемы теории и практики // Экологическое право. — 2013. — № 4. — С. 24–30.

12. Экологическая обстановка в Вооруженных Силах Российской Федерации в 2002 году и задачи по обеспечению экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации на 2003 год : доклад УНЭБ ВС РФ, 2003 // СПС «КонсультантПлюс».

13. О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 8 марта 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 41, ст. 8220–8235.

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ
МЧС РОССИИ •**

В.А. Винокуров,
*доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры теории и истории
государства и права
Санкт-Петербургского университета
Государственной противопожарной
службы МЧС России*

С.Б. Немченко,
*кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры теории и истории
государства и права
Санкт-Петербургского университета
Государственной противопожарной
службы МЧС России*

V.A. Vinokurov,
*Doctor of Law, Honored Lawyer of the
Russian Federation,
Professor of Department of Theory and
History of State and Law Saint-Petersburg
University of State Fire Service of
EMERCOM of Russia
pravo.kaf_tigp@mail.ru*

S.B. Nemchenko,
*candidate of law science, associate professor,
head of the chair of theory and history of
state and law Saint-Petersburg university of
State fire service of Ministry of Emergency
Situations of Russia
nemchenko-st@mail.ru*

**Комплексная безопасность в Арктике:
термины и понятия**

***Аннотация:** в статье обосновывается необходимость научного осмысления и легального закрепления понятий «комплексная безопасность», «комплексная безопасность в Арктике», а также доказываемая необходимость закрепления в законодательстве четкой и ясной базовой терминологии в этой области. Проведенный в статье анализ многочисленных законодательных актов по вопросам безопасности в различных сферах, а также обзор мнений ученых позволили осуществить синтез действующих терминов для выработки единого подхода к определению понятий «безопасность», «комплексная безопасность» и «система комплексной безопасности». Результатом проведенного анализа стали сформулированные авторами определения комплексной безопасности, комплексной безопасности на территории Арктической зоны Российской Федерации и системы комплексной безопасности. Авторские дефиниции указанных понятий предложено включить в законопроект, регламентирующий деятельность России в Арктике, а также дополнить федеральные законы, в которых данные понятия лишь декларируются, их содержанием, выявленным в статье.*

***Ключевые слова:** Арктика, Арктическая зона Российской Федерации, чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие, комплексная безопасность, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.*

Complex safety in the Arctic: terms and concepts

***Abstract:** the article confirms the necessity of scientific understanding and legal fixing of concepts of “the complex safety”, “the complex safety in the Arctic”, and proves that it is necessary to formalize clear and precise basic terminology in the legislation. The authors analyze the numerous laws on safety issues in various spheres and make a review of the scientists’ opinions. It allows to carry out the synthesis of the existing terms for the common approach to the concepts defining of “the safety”, “the complex safety” and “the complex safety system”. The result of this analysis is the definition of the terms “the complex safety”, “the complex safety on the territory of the Russian Arctic”, and “the complex system of safety”,*

formulated by the authors. The authors' definitions of these terms are proposed to be included in the draft law, regulating the activity of Russia in the Arctic, and in addition there is an offer to complete the federal laws where these terms are just declared their content, as described in the article.

Keywords: *Arctic, Arctic zone of the Russian Federation, emergency, disaster, complex safety, complex safety system, complex safety provision, the dangers of natural and manmade disasters.*

Государствами, расположенными в пределах Арктики (Россия, Канада, США, Норвегия и Дания), придается большое значение освоению и развитию этой части Земли. В последнее время Россией уделяется особое внимание развитию данной территории, которую в официальных документах именуют Арктической зоной Российской Федерации. Подобное стремление дало импульс к исследованию существующей правовой основы развития этой части земной поверхности [1]. Так, предлагается принять концепцию правовой политики в Арктике [2, с. 8–17], но при этом параллельно осуществляется поиск ориентиров в сфере обеспечения безопасности в Арктике, касающихся, в первую очередь, юридических терминов и понятий [3, с. 120–137].

Определяя государственную политику Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, Президент РФ одной из главных целей определил необходимость создания системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [4, п. 8, подп. «а»].

В Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. в целях совершенствования системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации предусмотрено создание системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных объектов данной зоны от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [5, п. 9, подп. «и»].

Для решения поставленных главой государства задач Правительством РФ была образована Государственная комиссия по вопросам развития Арктики [6; 7], которой поручено рассматривать, в частности, вопросы создания системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов Арктической зоны Российской Федерации от угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и рукотворного характера и др.

В территорию Арктической зоны Российской Федерации входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Республики Коми, Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации [7, п. 2; 8; 9].

Таким образом, одной из задач развития указанной территории определена необходимость создания системы комплексной безопасности в Арктической

зоне Российской Федерации, охватывающей не только сухопутную часть России, но и прилегающие земли, острова, внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф.

К сожалению, в указанных документах не раскрывается, что включает в себя комплексная безопасность вообще и комплексная безопасность в Арктике в частности. Нормативные акты не определяют и элементы системы комплексной безопасности.

И если термин «безопасность» используется в федеральном законодательстве (например, Федеральный закон «О безопасности», Федеральный закон «О пожарной безопасности» [10; 11]), то понятие «комплексность» используется в самых различных аспектах.

На наш взгляд, отсутствие легального закрепления такого базового понятия, как «комплексная безопасность», не только приводит к непониманию того, что скрывается за этой дефиницией, но и может повлечь такие негативные последствия, как его субъективное толкование и применение, т. е. каждый орган власти будет создавать свою часть системы комплексной безопасности по собственному усмотрению, а не в русле единого понимания, что, несомненно, приведет к невозможности согласования их действий и, как результат — к невыполнимости поставленной задачи или, в лучшем случае, неэффективности ее выполнения.

Для того, чтобы включить понятие в текст федерального закона, дать официальное определение какому-нибудь явлению, необходимо сформулировать его, принимая во внимание те задачи, которые предстоит решать. В данном случае, определив общее понятие «комплексная безопасность», мы сможем применить его к любой рассматриваемой сфере деятельности, а также к территории, в частности, Арктике.

Рассмотрим отдельные нормативные правовые акты, в которых дается расшифровка понятия «безопасность» применительно к конкретной области деятельности. Так, пожарная безопасность — это состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров [11, ст. 1]; безопасность дорожного движения — состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий [12, ст. 2]; радиационная безопасность населения — состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения [13, ст. 1]; промышленная безопасность опасных производственных объектов — состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий [14, ст. 1]; транспортная безопасность — состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства [15, ст. 1]; экологическая безопасность — состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий [16, ст. 1].

Таким образом, законодатель, регулируя вопросы безопасности в различных сферах, под безопасностью понимает, в основном, состояние за-

щищенности человека, его интересов, объектов. На наш взгляд, именно это понимание безопасности следует использовать для формулировки общего определения безопасности как функции органов государственной власти.

Исходя из поставленной Президентом РФ задачи о создании системы комплексной безопасности для защиты территории Арктической зоны Российской Федерации, населения и важных объектов этой зоны от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обратимся к Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в котором дается определение чрезвычайной ситуации: это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей [17, ст. 1].

Для выполнения президентского поручения необходимо, как уже было отмечено, определиться с единой терминологией. Проведя анализ законодательных актов по вопросам безопасности в различных сферах, осуществим синтез действующих понятий для выработки единого подхода к определению интересующих нас терминов, поскольку предполагается возможность использования сформулированных определений в федеральном законе, необходимом для урегулирования вопросов Арктической зоны Российской Федерации.

Подобный подход поддерживается и Президентом РФ, который на встрече с членами Совета законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации, состоявшейся 29 апреля 2016 г., высказал мнение о том, что «новые нормы нужно встраивать в систему действующего законодательства чрезвычайной аккуратно, не допуская коллизий норм и избыточного регулирования» [18].

Итак, безопасность в разрезе конституционной обязанности государства и его органов рассматривается: 1) как состояние защищенности человека; 2) как состояние защищенности прав и свобод человека и гражданина (его интересов); 3) как состояние защищенности любого имущества (объектов государственной и иных видов собственности); 4) как состояние защищенности природных ресурсов (экологических систем).

В связи с тем, что одним из приоритетных направлений деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий определено создание комплексной системы обеспечения безопасности, в частности, в Арктической зоне Российской Федерации, МЧС России одним из первых стало разрабатывать понятие комплексной безопасности [19, с. 4]. В его содержание руководители данного федерального органа исполнительной власти вкладывали понимание, исходя из решаемых им задач. Так, С.К. Шойгу высказал мнение, что «комплексная безопасность — это своего рода реакция на появление понятия “комплексные риски”», а ее суть заключается в том, что «безопасность страны рассматривается не как отдельная локальная задача, а как комплекс задач» [20, с. 41]. Ю.Л. Воробьев предложил рассматривать комплексную безопасность человека как новую парадигму развития цивилизации, при этом «все иные виды безопасности: государственная,

международная, военная, информационная, природно-техногенная должны быть подчинены интересам безопасности человека» [21, с. 12].

Результатом деятельности МЧС России, его Всероссийского научно-исследовательского института по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций в части наполнения понятия «комплексная безопасность» явился разработанный указанным ВНИИ и утвержденный Росстандартом национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 22.3.08-2014 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Культура безопасности жизнедеятельности. Термины и определения», в котором под комплексной безопасностью человека в чрезвычайных ситуациях предлагается понимать состояние защищенности от реальных и прогнозируемых угроз природного, техногенного и социального характера, обеспечивающее безопасность жизнедеятельности в чрезвычайных ситуациях [22]. Однако названный Стандарт утвержден для добровольного применения, а установленные им термины рекомендуются для применения во всех видах документации и литературы в области культуры безопасности жизнедеятельности и защиты от чрезвычайных ситуаций, т. е. именно в определенной сфере деятельности, которая не охватывает право-творчество в целом.

Интересно, что понятие «комплексная безопасность» используется законодателем более чем в пятидесяти нормативных правовых актах, при этом, в основном, лишь декларируется наличие комплексной безопасности или создание системы комплексной безопасности, указанные понятия не раскрываются, их конкретное содержание отсутствует, определения не формулируются.

Использование словосочетания «комплексная безопасность» допускается в таких сферах, как национальная безопасность, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, пожарная, промышленная, производственная, химическая, экологическая, биологическая, информационная безопасность, электробезопасность, взрывоопасность, психологическая безопасность, защита и оборона страны, безопасность жизнедеятельности, безопасность образовательных учреждений, мониторинг окружающей среды. Так, в законодательстве Российской Федерации, в частности, декларируется: обеспечение комплексной безопасности жизнедеятельности [23, 24]; создание и развитие системы комплексной безопасности и защиты от рисков чрезвычайных ситуаций [24]; повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы [25–28]; обеспечение комплексной безопасности населения, критически важных объектов и объектов инфраструктуры от угроз природного и техногенного характера [29, 30]; комплексное обеспечение безопасности туристской деятельности [31, разд. 5]; комплексная безопасность образовательных учреждений [32–34]; обеспечение комплексной безопасности зданий и сооружений [35].

Следует отметить, что категория «комплексная безопасность» в науке практически не разработана. О комплексной безопасности, не раскрывая указанного понятия, говорят в основном представители технических наук, реже — экономических, психологических, философских и социальных наук. Исследования понятия «комплексная безопасность» в правовой науке также немногочисленны. Как правило, в своих исследованиях ученые формулируют понятие «комплексная безопасность» либо в достаточно широком смысле,

либо применительно к конкретным объектам или областям деятельности. Некоторые современные философы предлагают использовать схожее с комплексной безопасностью новое понятие, именуемое «интегральная безопасность», которую рассматривают как совокупность факторов защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от возникающих угроз во всех сферах жизнедеятельности социума [36, с. 6].

Отдельные ученые, в частности, М.С. Пак, предлагают понимать комплексную безопасность в различных смысловых значениях: как состояние, свойство, качество, специфический стиль мышления, как форму сознания, как многостороннюю защищенность рассматриваемого объекта (природы, страны, общества, личности, окружающей среды) от разных форм опасности и даже как учебную дисциплину, а также рассматривать ее с точки зрения опасности и вредности («ноксологии») [37, с. 86, 87]. Интересный подход к комплексной безопасности общества с позиции научно-философского исследования избрал М.С. Алешенков, который, несмотря на то, что он предлагает концепцию комплексной безопасности российского общества и новую науку об исследовании комплексной безопасности любых объектов и систем, обходит стороной наполнение понятия «комплексная безопасность» [38].

Под комплексной безопасностью исследователи, рассматривая различные стороны этого явления, в общем смысле понимают или явление, отражающее в себе все многообразие факторов, влияющих на элементы системы и ее функционирование [39, с. 32]; или реальную защищенность населения, материальных и духовных ценностей страны от возможного нанесения ущерба, позволяющую сохранить способность нормального функционирования систем жизнеобеспечения, поддерживать достойный жизненный уровень людей, стабильность экономики, социально-политической ситуации, благоприятную экологическую, демографическую, техногенную, духовно-нравственную обстановку и иные условия для динамичного развития страны, и реализацию интересов личности и общества, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций [40, с. 199].

В ряде работ ученые формулируют понятие комплексной безопасности применительно к конкретной области деятельности. Так, под комплексной безопасностью здания предлагается понимать «состояние защищенности жизненно важных систем здания и находящихся в нем людей от негативных внешних и внутренних воздействий» [41, с. 16]; под комплексной безопасностью образовательного учреждения — «состояние защищенности образовательного учреждения от реальных и прогнозируемых угроз социального, техногенного и природного характера, обеспечивающее его безопасное функционирование» [42, с. 141]; под комплексной безопасностью региона — «систему факторов безопасности или отдельных составляющих региональной безопасности: экономической, экологической, технологической и информационной» [43, с. 111].

Кроме того, некоторые специалисты предлагают в рамках комплексной безопасности в обязательном порядке учитывать социальные риски, поскольку комплексная безопасность (в отличие от национальной безопасности) отличается нацеленностью на приоритетное обеспечение безопасности человека и создание условий для реализации его интересов [44, с. 9–15].

Понятие «комплексность» растолковывается в русском языке как то, что охватывает совокупность явлений, процессов, предметов [45, с. 365].

В результате можно сделать вывод о том, что **комплексная безопасность** — это совокупность состояний защищенности человека, его прав и свобод, имущества, природных ресурсов.

Поскольку нас интересует Арктическая зона Российской Федерации, вернее, комплексная безопасность на ее территории, т. е. защищенность людей, их интересов, имущества, природных ресурсов на этой части земной поверхности, можно предложить следующее определение комплексной безопасности на территории Арктической зоны Российской Федерации: это совокупность состояний защищенности человека, его прав и свобод, имущества, природных ресурсов, обеспечиваемая специально образованными органами исполнительной власти на территории Арктической зоны Российской Федерации.

К органам исполнительной власти, которые должны обеспечить указанное состояние защищенности, относятся федеральные органы исполнительной власти, в полномочия которых входят вопросы защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, территория которых или часть территории которых включена в Арктическую зону Российской Федерации. Консолидация усилий этих органов предусмотрена Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. [5, п. 3].

Понятие «система» в русском языке толкуется в различных аспектах. В нашем случае рассматриваем систему как форму организации, устройство чего-либо, установленный порядок в какой-либо сфере [45, с. 725]. Поэтому **систему комплексной безопасности** будем понимать как совокупность всех систем безопасности, созданных для защиты человека, его прав и свобод, имущества, а также территорий и экологических систем.

Систему комплексной безопасности можно рассматривать, с одной стороны, как совокупность всех систем безопасности, существующих на данной территории (в частности, в Арктике), с другой стороны, как систему органов государственной власти, органов местного самоуправления, призванных решать задачи в области комплексной безопасности, в том числе на определенной территории, а также их взаимодействие в этой сфере.

Очевидно, что комплексная безопасность Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является видом комплексной безопасности в Арктике в целом. Соответственно система комплексной безопасности для защиты населения, территории и критически важных для национальной безопасности России объектов Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является частью общей системы обеспечения комплексной безопасности в Арктике. Поэтому вполне оправданна идея принятия единого законодательного акта в области право-

вого регулирования деятельности по обеспечению комплексной безопасности Арктики, частью которого станет нормативно-правовое регулирование вопросов комплексной безопасности от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [46, с. 15].

Таким образом, предлагается включить в законопроект, регламентирующий деятельность России в Арктике, сформулированные в настоящей статье понятие комплексной безопасности в Арктической зоне Российской Федерации, а также — при необходимости — понятие системы комплексной безопасности в Арктике. Кроме того, полагаем целесообразным изложенное определение комплексной безопасности (без привязки к конкретной территории) включить в федеральные законы, в которых это понятие используется.

Список литературы:

1. Российская Арктика — территория права : альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. — 280 с.
2. Автономов, А.С. Правовая политика современной России в Арктическом регионе / А.С. Автономов, А.В. Малько, С.Б. Немченко // Правовая политика и правовая жизнь. — 2016. — № 1. — С. 8–16.
3. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (Обзор материалов круглого стола) / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Вестник Санкт-Петербургского ун-та государственной противопожарной службы МЧС России. — 2015. — № 4. — С. 120–137.
4. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу : утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. : утв. Президентом РФ 20 февраля 2013 г. — URL: <http://government.ru/info/18360/> (дата обращения: 02.06.2016).
6. Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики : постановление Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 228 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 13, ст. 1928.
7. Об утверждении состава Государственной комиссии по вопросам развития Арктики : распоряжение Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 431-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 13, ст. 1958.
8. Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане : постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. // СЗ СССР. — 1926. — № 32, ст. 203.
9. О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 18, ч. 1, ст. 2136.
10. О безопасности : федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 1, ст. 2.
11. О пожарной безопасности : федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 35, ст. 3649.

12. О безопасности дорожного движения : федеральный закон РФ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 50, ст. 4873.

13. О радиационной безопасности населения : федеральный закон РФ от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 3, ст. 141.

14. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 30, ст. 3588.

15. О транспортной безопасности : федеральный закон РФ от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 7, ст. 837.

16. Об охране окружающей среды : федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 2, ст. 133.

17. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 35, ст. 3648.

18. Выступление Президента Российской Федерации на встрече с членами Совета законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации 29 апреля 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/5182> (дата обращения: 02.06.2016).

19. Чуприян, А.П. Создание комплексной системы обеспечения безопасности в Арктической зоне Российской Федерации // Арктика — территория безопасности. Развитие системы обеспечения комплексной безопасности Арктической зоны Российской Федерации : материалы Всерос. науч.-практ. конференции, 18–19 февраля 2016 г. / под общ. ред. Ю.Л. Воробьева и др.; сост. С.А. Турсенев. — СПб.: Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы МЧС России, 2016.

20. Шойгу, С.К. Комплексная безопасность: от экспозиции к действию // Право и безопасность. — 2009. — № 2. — С. 41–44.

21. Воробьев, Ю.Л. Комплексная безопасность человека как новая парадигма современной цивилизации // Проблемы анализа риска. — 2011. — № 2. — С. 8–13.

22. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Культура безопасности жизнедеятельности. Термины и определения : национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 22.3.08–2014 : утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 9 июля 2014 г. № 706-ст. — М.: Стандартинформ, 2014. — 7 с.

23. Концепция комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения : утв. министром Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий 16 февраля 2010 г., министром внутренних дел Российской Федерации 19 февраля 2010 г., директором Федеральной службы безопасности Российской Федерации 16 марта 2010 г. — URL: <http://www.mchs.gov.ru> (дата обращения: 02.06.2016).

24. Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы : федеральная целевая программа : утв. постановлением Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 793 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 33, ст. 4826.

25. Развитие транспортной системы : государственная программа Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 319 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 18, ч. 3, ст. 2165.

26. Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы) : федеральная целевая программа : утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 51, ст. 4895.

27. Концепция региональной информатизации : утв. распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 2769-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 2, ст. 544.

28. Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах : концепция федеральной целевой программы : утв. распоряжением Правительства РФ от 27 октября 2012 г. № 1995-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 45, ст. 6282.

29. Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года : федеральная целевая программа : утв. постановлением Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 30, ч. 2, ст. 4633.

30. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах : государственная программа Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 300 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 18, ч. 1, ст. 2149.

31. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 24, ст. 3105.

32. О целевых показателях эффективности работы бюджетных образовательных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации : приказ Министерства образования и науки РФ от 8 ноября 2010 г. № 1116 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2011. — № 3.

33. О внедрении в федеральных бюджетных образовательных учреждениях высшего профессионального образования паспорта комплексной безопасности : распоряжение Федерального агентства морского и речного транспорта от 19 сентября 2011 г. № АД-296-р. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

34. О совершенствовании порядка выплаты премии за основные результаты работы гражданскому персоналу Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации и подведомственных ей федеральных казенных учреждений : приказ Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации от 14 июля 2014 г. № 41 // Российская газета. — 2014. — 3 окт.

35. Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009–2018 годы : федеральная целевая программа : утв. постановлением Правительства РФ от 23 апреля 2009 г. № 365 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 18, ч. 2, ст. 2254.

36. Морозова, Е.Н. Анализ техногенных факторов чрезвычайных ситуаций как основа философии социальной безопасности : автореф. дис. ... канд. филос. наук / Е.Н. Морозова. — М., 2013. — 22 с.

37. Пак, М.С. Традиции и инновации при раскрытии категории «комплексная безопасность» // Новая наука: Опыт, традиции, инновации. — 2016. — № 2. — С. 86–88.

38. Алешенков, М.С. Комплексные угрозы российскому обществу XXI века: онтологические и методологические основы прогнозирования : дис. ... д-ра филос. наук. — Ростов н/Д, 2004. — 320 с.

39. Беспалов, О.Э. Чрезвычайные ситуации и комплексная безопасность / О.Э. Беспалов, И.Л. Кардаш // Казанская наука. — 2009. — № 1.

40. Хоруженко, А.Ф. Комплексная безопасность и ее составляющие // ВНИИ ГОЧС: вчера, сегодня, завтра 35 лет на службе безопасности жизнедеятельности. — М.: МЧС России, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011.

41. Теличенко, В.И. Комплексная безопасность строительства // Вестник МСГУ. — 2010. — № 4/1. — С. 10–17.
42. Крикунов, К.Н. Комплексная безопасность образовательного учреждения // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер.: Образование. Педагогические науки. — 2012. — № 26. — С. 141–142.
43. Халиуллина, Д.Н. Основные аспекты комплексной безопасности региона / Д.Н. Халиуллина, С.Н. Малыгина // Труды Кольского научного центра РАН. — 2015. — № 29. — С. 29–34.
44. Барышев, П.Ф. Комплексная безопасность в России: методологический подход // Власть. — 2014. — № 12. — С. 9–15.
45. Толковый словарь современного русского языка. Языковые изменения конца XX столетия / ИЛИ РАН; под ред. Г.Н. Складчиковской. — М.: Астрель : АСТ : Транзиткнига, 2005. — 894 с.
46. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике : материалы круглого стола, Мурманск, 26 ноября 2014 г. / под общ. ред. Э.Н. Чижикова и др.; сост. А.А. Смирнова, Н.И. Уткин (приветственное слово А.В. Малько). — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2015.

Г.К. Артамонова,

*доктор юридических наук,
профессор Всероссийского научно-исследовательского института по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России (федеральный центр науки и высоких технологий)*

П.А. Чебоксаров,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России*

G.K. Artamonova,

*Doctor of Jurisprudence, Professor,
All-Russian Scientific Research Institute for Civil Defense and Emergencies of EMERCOM of Russia (Federal Center for Science and High Technologies)
galiarnb@mail.ru*

P.A. Cheboksarov,

*Ph.D. in Jurisprudence, Associate Professor,
Department of Theory and History of State and Law Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia
tcheb@mail.ru*

Гармонизация законодательства государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в контексте современных глобализационных процессов

Аннотация: актуальность рассматриваемых в статье вопросов обусловлена ключевым значением гармонизации законодательства для развития международных отношений в области реагирования на чрезвычайные ситуации, защиты критически важных объектов, организации и деятельности аварийно-спасательных формирований по ликвидации последствий трансграничных чрезвычайных ситуаций. Целью статьи является анализ состояния гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в контексте современных глобализационных процессов. Авторы делают выводы о том, что гармонизация законодательства становится эффективным инструментом и правовой основой для последующих интеграционных процессов. Рекомендации по гармонизации за-

конодательства и модельные законы выступают наиболее эффективными формами сближения национальных законодательств государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Ключевые слова: гармонизация законодательства, глобализационные процессы, интеграция, модельный закон, чрезвычайные ситуации, критически важный объект, приграничное сотрудничество, аварийно-спасательные формирования.

The harmonization of the legislation of CSTO member states and the CIS member states for the security of population and territories from emergency situations in the context of contemporary globalization processes

Abstract: the relevance of the issues addressed in the article caused by the key value of harmonization of legislation for the development of international relations in the field of emergency response, protection of critical objects, organization and operation of emergency rescue teams to eliminate the consequences of cross-border emergencies. The aim of the article is to analyze the state of harmonization of the legislation of CSTO member states and the CIS member states for the security of population and territories from emergency situations in the context of contemporary globalization processes. The authors concluded that harmonization of the legislation becomes an effective tool and legal basis for further integration processes. Recommendations for the harmonization of legislation and model laws are the most effective forms of rapprochement of national legislations of CSTO member states and the CIS member states for the protection of population and territories from emergency situations of natural and man-made disasters.

Keywords: harmonization of legislation, the globalization processes, integration, the model law, emergency, critical objects, cross-border cooperation, emergency rescue units.

В настоящее время международное сообщество переживает период усиления интеграционных и глобализационных процессов, происходящих как в политике, так и в экономике. На этом фоне активизируется конкурентная рыночная и политическая борьба, а органы государственной власти предпринимают попытки найти новые оптимальные механизмы управления, построенные на принципах баланса между внутренними (национальными) интересами, интересами участников и бенефициаров глобализационно-интеграционных процессов. Профессор В.Д. Зорькин отмечает: «Финансовая "прозрачность" и взаимосвязанность мира сегодня такова, что государства и глобальные экономические корпорации способны нанести своим конкурентам ущерб, соизмеримый с последствиями большой войны» [1, с. 17].

Особое звучание в современном мире приобретают вопросы безопасности. Транснациональные вызовы и угрозы безопасности определяют необходимость поиска новых решений в области национальной и международной безопасности. Очевидно, что, с правовой точки зрения, гармонизация законодательства на национальном, региональном и международном уровнях содержит в себе большие возможности для решения вышеуказанных проблем [2].

Мировые государства в XXI в. находятся на достаточно сложном этапе своего развития. Это, в первую очередь, негативное воздействие на них современных вызовов и угроз, порождаемых глобализацией, а также неясность перспектив развития и непредсказуемость процессов глобализации. В связи с этим существующие прогнозные концепции развития, в том числе и

Российского государства, не всегда являются концепциями, несущими в себе положительный вектор. Эволюционные процессы, происходящие в государстве, должны учитывать закономерности его развития и функционирования, и только в этом случае возможно принятие необходимых и рациональных решений [3].

Профессор И.И. Лукашук справедливо утверждает, что «глобализация проявляется в интернационализации внутреннего права государств, которая представляет собой одну из главных тенденций развития этого права в XXI в.» [4, с. 261].

Единство государств в мире (групп государств), их взаимозависимость и взаимодействие во внешнеполитической деятельности определяют необходимость унификации как социально-экономических институтов и механизмов, так и политико-правовых систем. Национальные политико-правовые институты, механизмы государственного управления, законодательство должны быть совместимы с аналогичными системами международного сообщества. Положительным примером может служить взаимодействие международного и внутреннего права. Очевидно, что для обеспечения единства международного сообщества и поддержания установленного правопорядка государства должны подчиняться международным принципам, нормам, но с учетом их национальных интересов.

Вышесказанное согласуется с концепциями верховенства права в международных отношениях и примата международного права над внутригосударственным. Главенствующее значение среди концепций взаимодействия международного и внутригосударственного права имеет принцип соблюдения государствами действующих международно-правовых норм.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [5] закрепила принцип «верховенства права». В преамбулу Декларации было включено положение о том, что Генеральная Ассамблея имеет в виду «первостепенное значение Устава Организации Объединенных Наций для установления правовых норм в отношениях между государствами». Идея верховенства права базировалась на признании ключевой роли Устава ООН и его принципов в обеспечении международного мира и безопасности [6].

По заключению Международного суда ООН «основным принципом международного права является то, что оно превалирует над внутренним правом государств» [7]. Безусловно, выражая свою точку зрения, Международный суд ООН определил приоритет международного права в области международно-правовых отношений.

В настоящее время решение проблемы безопасности человечества становится основополагающей функцией международного права. Функция обеспечения безопасности реализуется посредством принципа исполнения международных обязательств и приоритетного значения норм международного права в механизме гарантий мира и стабильности.

В результате воздействия международного права на внутреннее право в конституциях государств находят свое отражение демократические нормы о правах и свободах человека и гражданина, принимаются нормативные право-

вые акты в целях реализации и детализации международных принципов и норм [8, с.48].

От соответствия национального законодательства международно-правовым нормам зависит развитие международных связей. Это особенно ощутимо в области обеспечения безопасности. Например, промедление при принятии решений, длительные согласования действий двух государств в условиях трансграничных чрезвычайных ситуаций могут полечь за собой серьезные негативные последствия: увеличение количества пострадавших и погибших, материальных потерь, катастрофическое ухудшение условий жизнедеятельности.

Открытость и стремление государств быть объектами регулирующего воздействия со стороны международных институтов и форм, интегрированность в мировую экономику, изменение национального законодательства под воздействием международного права определяют гармонизацию, в том числе и в области национального законодательства, как необходимое условие сближения государств в целях решения общих вопросов, обеспечения безопасности, развития и совершенствования двусторонних и многосторонних международных отношений [9, с. 14].

Процесс гармонизации, способствуя совершенствованию национального законодательства, повышает эффективность международного права. Таким образом, гармонизация должна стать одним из основных направлений совершенствования национального законодательства.

Гармонизация законодательства, основанная на анализе правоприменительной практики и результатах научных исследований, является ключевым инструментом интеграции. Она должна рассматриваться как правовая основа для последующих интеграционных процессов. Это справедливо для таких областей, как экономика, культура, безопасность и многих других сфер внешнеполитического взаимодействия двух и более государств.

Унификация и гармонизация представляют собой методы, формирующие «интеграционное право» [10, с. 5].

В последнее время государства Европейского Союза отдают предпочтение гармонизации. Она учитывает национальную специфику и потребности, оставляя многие вопросы имплементации на усмотрение государств, входящих в Европейский Союз. Кроме того, гармонизационные процессы обеспечивают постепенную и беспроблемную адаптацию к новым нормам, вводимым актами наднациональных органов власти.

Гармонизация активно востребована также интеграционными проектами, реализуемыми на пространстве Содружества Независимых Государств и Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Взаимодействие государств – членов ОДКБ в области реагирования на чрезвычайные ситуации является важным направлением деятельности Организации.

В большинстве своем законодательство государств – членов ОДКБ, направленное на реагирование в чрезвычайных ситуациях, строится на единообразных понятиях и принципах, которые, хотя и отличаются по формулировке, схожи по своей сути и направленности воздействия органов государства на процессы, связанные с реагированием на чрезвычайные ситуации.

Основным фактором, определяющим значение гармонизации, как одного из направлений правового регулирования в национальных правовых системах государств – членов ОДКБ, является то обстоятельство, что реагирование на чрезвычайные ситуации представляет собой составную часть комплекса задач по обеспечению национальной безопасности любой страны, основы правового регулирования которой заложены в конституциях.

Сравнительно-правовой анализ национальных законодательств в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводится целью гармонизации законодательства государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в области реагирования на чрезвычайные ситуации и направлен на формирование общего и единообразного подхода к правовому регулированию вопросов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

Для Организации Договора о коллективной безопасности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера профессорско-преподавательским составом юридических кафедр Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России были разработаны Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в области реагирования на чрезвычайные ситуации [11], защиты критически важных объектов (далее – КВО) [12], в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [13]. Рекомендации были приняты Постановлениями Парламентской Ассамблеи Договора о коллективной безопасности и направлены в парламенты государств – членов ОДКБ для использования в работе по совершенствованию национального законодательства государств – членов организации.

В настоящее время в рамках Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России выступает главным разработчиком проекта Рекомендаций по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере подготовки и переподготовки кадров по направлению «Безопасность в чрезвычайных ситуациях».

Проекты рекомендаций, разработанные Санкт-Петербургским университетом ГПС МЧС России, отражают основные направления развития национального законодательства государств – членов ОДКБ, учитывают перспективные тенденции развития законодательства в области международного сотрудничества, реагирования на чрезвычайные ситуации, защиты критически важных объектов, организации и деятельности аварийно-спасательных формирований по ликвидации последствий трансграничных чрезвычайных ситуаций.

В целях совершенствования правового механизма реагирования на чрезвычайные ситуации целесообразно принятие или изменение имеющихся законов с единообразным названием, сферой применения, методами регулирования. Данные законы, регулирующие предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций в конкретном государстве – члене ОДКБ, опирающиеся на единые принципы, использующие единую терминологию, позволили бы более эффективно осуществлять функции в данной сфере и

облегчили бы сотрудничество в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, в государствах – членах ОДКБ необходимо ввести единую дежурно-диспетчерскую службу (далее — ЕДДС) с единым номером телефона спасения. С учетом значительных миграционных потоков в наших странах, наличие такой службы позволит повысить информированность специализированных государственных органов о чрезвычайных ситуациях и, как следствие, приведет к более быстрому и эффективному реагированию на чрезвычайные ситуации. Однако считаем целесообразным введение ЕДДС с единым номером телефона спасения государств – членов ОДКБ лишь после решения данного вопроса в полном масштабе во всех государствах – членах ОДКБ.

Особенности национального регулирования общественных отношений по обеспечению безопасности КВО предполагают различные подходы к формированию понятийного аппарата. Определенные трудности для практической деятельности создают также многоязычие и отсутствие на сегодняшний день поверенного аутентичного перевода национальных правовых актов и соответствующих информационных баз.

В связи с этим возникает необходимость разработки в государствах – членах ОДКБ нормативного правового акта, регулирующего общественные отношения по обеспечению безопасности КВО и устанавливающего основные, единообразные для государств – членов ОДКБ понятия и категории; определяющего единый механизм взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан по вопросам обеспечения безопасности КВО. При этом каждому государству – члену ОДКБ следует определить уровень указанного нормативного правового акта. Необходимо также использовать единые подходы к определению принципов обеспечения безопасности КВО.

В сфере обеспечения безопасности КВО необходимо разграничивать понятия «критически важный объект», «критически важный объект информатизации», «особо опасный объект», «опасный производственный объект», «потенциально опасные объекты инфраструктуры». Данные термины используются национальным законодательством государств – членов ОДКБ в сфере обеспечения безопасности КВО. При этом критически важные объекты являются наиболее опасными из всех указанных объектов для безопасности государства, общества и личности в этих государствах с точки зрения риска возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

В связи с отсутствием единых подходов к формированию нормативной правовой базы в области обеспечения безопасности КВО затруднено определение круга должностных и уполномоченных лиц по обеспечению безопасности КВО, а также содержания их прав и обязанностей. При разработке национальных нормативных правовых актов, регулирующих обеспечение безопасности КВО в государствах – членах ОДКБ, следует закрепить наиболее важные права и обязанности должностных и уполномоченных лиц в области обеспечения безопасности КВО. Необходимо детально определить полномочия органов власти различных уровней в области обеспечения безопасности КВО.

Основой для последующей гармонизации законодательства могут стать многосторонние соглашения в области обеспечения безопасности КВО в рамках государств – членов ОДКБ, которые позволят определить и закрепить единые подходы к правовому регулированию обеспечения безопасности КВО, механизм взаимодействия государств – членов ОДКБ в указанной области.

В области совершенствования совместного реагирования на чрезвычайные ситуации особое значение приобретает рассмотрение вопросов приграничного сотрудничества. Это связано, прежде всего, с возможностью возникновения чрезвычайных ситуаций трансграничного характера, когда чрезвычайная ситуация либо охватывает территорию двух или более государств, либо когда негативные последствия чрезвычайной ситуации могут распространиться на территорию сопредельного государства.

Кроме того, рассматриваемый вопрос актуален в ситуации, когда появляется необходимость оказания экстренной помощи сопредельному государству в ликвидации чрезвычайной ситуации в связи с удаленностью или нехваткой собственных национальных сил и средств.

Ликвидация трансграничных чрезвычайных ситуаций, а также помощь в ликвидации последствий чрезвычайной ситуации на приграничной территории предполагают быстроту и оперативность в принятии решений, согласования на уровне двух или более государств, в определении необходимых сил и средств, которые смогут пересечь таможенную, государственную границу с минимальной задержкой и действовать в соответствии с международными договорами и соглашениями по предназначению [14, с. 123].

В связи с этим должен быть определен комплекс организационно-правовых вопросов, требующих регламентации как в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ, так и на уровне двусторонних и многосторонних международных соглашений.

В целях развития приграничного сотрудничества государств – членов ОДКБ при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимо:

1. Разработать проект многостороннего соглашения государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2. Разработать типовое (модельное) двустороннее соглашение государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с разработкой мер по совершенствованию процедур пограничного, таможенного и иных видов контроля и определением пунктов упрощенного пропуска.

3. Дополнить национальные нормативные правовые акты статьей «Приграничное сотрудничество при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» или пунктом аналогичного содержания статью, регламентирующую вопросы международного сотрудничества в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях; законодательно закрепить понятие «трансграничная чрезвычайная ситуация».

Разработка модельных законов представляет одну из форм гармонизации национального законодательства [15, с. 27].

Так, например, в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 гг. профессорско-преподавательским составом юридических кафедр Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России был разработан проект модельного закона СНГ «Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей». Главной целью модельного закона является использование потенциала государств – участников СНГ для выработки единого подхода к организации и деятельности аварийно-спасательных служб, содействие формированию единого (общего) понимания статуса спасателя государств – участников СНГ [16, с. 117].

Проблемы защиты населения и территорий государств – участников СНГ от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера, проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в случае их возникновения продолжают оставаться актуальными. Решение этих проблем является как важной самостоятельной функцией государств, входящих в состав СНГ, так и совместной задачей в рамках Корпуса Сил СНГ для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций различного характера требуют постоянного внимания, а мероприятия, проводимые в этой области, — совершенствования и развития, в том числе сил и средств для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Безусловно, принятие проекта данного модельного закона стало основой для совершенствования нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность Корпуса сил СНГ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создания нормативно-правовой базы для обеспечения его эффективной деятельности, а также сближения национального законодательства, затрагивающего вопросы его применения.

Для того, чтобы методические рекомендации по гармонизации законодательства и модельные законы были эффективными, необходима большая последовательная работа по формированию общего правового пространства. Гармонизация, т. е. включение во внутреннее право норм и предписаний, содержащихся в совместно разрабатываемых методических рекомендациях и модельных законах, вполне может стать основным инструментом достижения этой цели.

Современные угрозы и вызовы безопасности, порожденные глобализацией, научно-техническим прогрессом, развитием экономических отношений, обуславливают необходимость объединения усилий государств по их противодействию [17, с. 54].

Развивая международное сотрудничество в целях противодействия угрозам и вызовам, государства на национальном уровне будут осуществлять согласованные сходные действия, включая гармонизацию законодательства и правоприменительной практики.

В отличие от унификации законодательства и правоприменительной практики, гармонизация представляет более сложный, но совершенный инструмент для национального законодателя.

Гармонизация не тождественна рецепции нормы права. Она преломляет международные и региональные тенденции правового регулирования

в плоскость внутренних государственных интересов, изменяя и дополняя национальную систему законодательства [18, с. 115].

Таким образом, гармонизация выступает одной из важнейших функций современного государства. В связи с этим необходимо развивать планомерную работу по сближению российского законодательства и правоприменительной практики с национальным законодательством государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ в области обеспечения безопасности, в том числе и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Список литературы:

1. Зорькин, В.Д. Кризис международного права: современный контекст // Российская газета. — 2014. — 20 июня.
2. Энтин, М.Л. Современные императивы гармонизации законодательства и правовых систем / М.Л. Энтин. — URL: http://www.recep.ru/files/documents/harmonization_entin_imperatives_rus.pdf. (дата обращения: 20.05.2016).
3. Макуев, Р.Х. Глобализация и человеческий фактор в эволюции российского правового государства / Р.Х. Макуев. — URL: http://r-makuev.narod.ru/global_chel_factor.html (дата обращения: 20.05.2016).
4. Лукашук, И.И. Международное право. Общая часть / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т гос-ва и права, Академ. правовой ун-т. —3-е изд., перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2008. — 432 с.
5. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций : принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 20.05.2016).
6. Верховенство международного права. *Liber amicorum* в честь профессора К.А. Бекашева / отв. ред. Н.А. Соколова. — М.: Проспект, 2013. — 360 с.
7. Nagendra Singh The Role and Record of the International Court of Justice: The Role and Record of the International Court of Justice 1946 To 1988-In Celebration of the 40th Anniversary Tagore law lectures. — URL: https://books.google.ru/books/about/The_Role_and_Record_of_the_International.html?id=BjroZ6ofwHMC&redir_esc=y (дата обращения: 20.05.2016).
8. Марочкин, С.Ю. Соотношение юридической силы норм международного и внутригосударственного права в правовой системе Российской Федерации // Российский юридический журнал. — 1997. — № 2. — С. 34–52.
9. Автономов, А.С. Правовая современной России в Арктическом регионе / А.С. Автономов, А.В. Малько, С.Б. Немченко // Правовая политика и правовая жизнь. — 2016. — № 1. — С. 8–16.
10. Поленина, С.В. Воздействие глобализации на правовую систему России / Поленина С.В. и др. // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 5–15.
11. Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в области реагирования на чрезвычайные ситуации : приняты постановлением Парламентской Ассамблеи Договора о коллективной безопасности от 17 мая 2012 г. № 5–8. — URL: http://www.paodkb.ru/upload/iblock/cf0/rekomendatsii-po-garmonizatsii-zakonodatelstva-gosudarstv-_chlenov-odkb-v-oblasti-reagirovaniya-na-chrezvychaynye-situatsii.pdf (дата обращения: 20.05.2016).
12. Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере обеспечения безопасности критически важных объектов : приняты поста-

новлением Парламентской Ассамблеи Договора о коллективной безопасности от 27 ноября 2014 г. № 7–8. — URL: http://www.paodkb.ru/upload/iblock/917/rekomendatsii-po-garmonizatsii-zak_va-gos._chlenov-odkb-v-sfere-obespech.-bezop.-kritich.-vazhn.-obektoy.pdf (дата обращения: 20.05.2016).

13. Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере приграничного сотрудничества при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : приняты постановлением Парламентской Ассамблеи Договора о коллективной безопасности от 26 ноября 2015 г. № 8–8. — URL: http://www.paodkb.ru/upload/iblock/f25/p_8b_rekomendatsii-_prirodnyy-i-tekhnoygen-khar_ter_.docx (дата обращения: 20.05.2016).

14. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (Обзор материалов «круглого стола») / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Вестник Санкт-Петербургского ун-та Государственной противопожарной службы МЧС России. — 2015. — № 4. — С. 120–137.

15. Правовое пространство и человек / Н.В. Власова, С.А. Грачева, М.А. Мещерякова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров и др. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. — 240 с.

16. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (Обзор материалов «круглого стола») / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. — 2015. — № 6. — С. 116–123.

17. Дорониная, Н.Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. — 2000. — № 6. — С. 53–67.

18. Лукашук, И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. — 2002. — № 3. — С. 115–128.

А.А. Смирнова,
кандидат исторических наук, доцент
кафедры теории и истории
государства и права
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России

A.A. Smirnova,
candidate of history sciences,
associate professor
Saint-Petersburg university of State fire
service of EMERCOM of Russia
rugachevaanna@yandex.ru

История создания Пожарного устава Российской империи (по материалам неопубликованных источников)

***Аннотация:** актуальность статьи определена значением Пожарного устава Российской империи в механизме законодательного обеспечения реализации государственной функции по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий, вызванных пожарами. Цель статьи — проанализировать историю создания Пожарного устава Российской империи на основе изучения его первых неопубликованных рукописных проектов и ввести их в научный оборот. На основе историко-правового анализа автор приходит к выводу о том, что Пожарный устав является первым кодексом законов по борьбе с пожарами в истории России. В процессе его подготовки впервые была предпринята попытка создания особого органа власти, именуемого «пожарная полиция». В проекте были определены должностные лица и регламентирован круг их обязанностей в сфере пожарной безопасности. Однако данные нововведения были реализованы не в полном объеме, т. к. государственный аппарат Российской империи оказался не готов к подобной реформе.*

***Ключевые слова:** государственный аппарат, функция государства по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий, систематизация законодательства, кодификация, инкорпорация, Пожарный устав, Российская империя.*

History Fire statute of the Russian Empire (based on unpublished sources)

Abstract: the relevance of the article to determine the values of Fire statute of the Russian Empire, in the mechanism of legislative support of the implementation of the state function of prevention and liquidation of natural disasters caused by fires. The purpose of the article — to analyze the history of the statute of the Russian Empire Fire-matter on the basis of studying unpublished manuscript of his first projects and enter them in the scientific revolution. On the basis of the historical and legal analysis the author concludes that the statute of Fire is the first code of laws for the fight against fires in the history of Russia. In preparation Fire statute first attempt to create a special authority was made, called “fire police.” In the project have been defined and regulated by officials their responsibilities in the field of fire safety. However, these innovations have been implemented not in full, as the state apparatus of the Russian Empire was not ready for such a reform.

Keywords: the state apparatus, the state function for prevention and liquidation of natural disasters, systematization of legislation, codification, incorporation, fire regulations, the Russian Empire.

Пожарный устав Российской империи — уникальный памятник права, ставший результатом первого в истории российского законовещения опыта кодификации законодательства в сфере обеспечения пожарной безопасности [1]. В условиях активизации научной дискуссии по проблеме необходимости совершенствования и систематизации современного российского противопожарного законодательства [2–7] представляется оправданным обращение к истории создания первого в нашей стране единого акта права, обеспечившего реализацию государственной функции по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий, вызванных пожарами. В развитие историко-правовых исследований в этой области [8–14] особую ценность представляет изучение и анализ неопубликованных архивных материалов — первоисточников по кодификации противопожарного законодательства, многие из которых до сих пор не введены в научный оборот.

Пожарный устав был создан в процессе общей кодификации законов Российской империи, для проведения которой в 1826 г. было образовано особое Второе Отделение в составе Собственной Е. И. В. канцелярии (далее — Второе Отделение), а идейным вдохновителем и организатором процесса кодификации стал М.М. Сперанский. Основные материалы по истории кодификации законов в конце 20-х — начале 30-х гг. XIX в. хранятся в фондах двух известных архивохранилищ: Российского государственного исторического архива (далее — РГИА): Второго Отделения (Ф. 1261) и Отдела рукописей Российской национальной библиотеки (далее — ОР РНБ): графа М.М. Сперанского (Ф. 731). Наибольший интерес для историков права представляют документы, касающиеся организации самого кодификационного процесса: черновые наброски первых распоряжений по Второму Отделению и отчеты о его деятельности, т. к. их анализ позволяет дать точный ответ на вопрос о том, как проводилась кодификационная работа и соответствовали ли ее результаты заявленным первоначальным целям.

В Наставлении Второму Отделению о порядке работы по изданию законов [15], составленном специально для чиновников, М.М. Сперанский со свойственной его речи лаконичностью описал предстоящие работы по кодификации российского права. В тексте этого документа четко определен предмет ведения вновь созданного государственного учреждения: «Две главные работы

составляют настоящий предмет Второго Отделения: 1) составление сводов на законы земские, 2) издание всех вообще законов, доселе состоявшихся, в виде полного собрания, по порядку времени». Далее М.М. Сперанский уточняет, что именно должно войти в состав сводов: «Законы земские суть: 1) законы частной собственности; 2) законы государственной собственности; 3) законы внутренней безопасности» [15, ЛЛ. 1–1 (об.)]. В рассматриваемом документе М.М. Сперанский отмечал: «Каждый разряд земских законов имеет три вида: 1) закон собственно так называемый, т.е. правило определяющее какое-либо право и обязанности и постановляющее образ его охранения; 2) устав, т.е. образ и порядок исполнения; 3) учреждение, т.е. установление места и лиц, яко средств к исполнению» (нумерация дана в соответствии с источником. — А.С.) [15, Л. 1 (об.)].

Пожарный устав должен был войти в состав третьей части Свода законов, где должны были быть объединены все законы, касающиеся обеспечения безопасности и правопорядка, при этом объединение нормативных правовых актов по пожарной безопасности планировалось выполнить в виде устава. Однако практически сразу редакторы столкнулись с непредвиденными трудностями.

Дело в том, что в Российской империи на момент проведения систематизации законодательства отсутствовал общий нормативный правовой акт, подобный «Учреждению министерств», которым определялось бы правовое положение органов государственной власти, в чью компетенцию входило обеспечение пожарной безопасности, например, пожарной охраны. Существовавшие указы о создании пожарных команд в Санкт-Петербурге и Москве не могли считаться универсальными законами, действие которых распространялось бы на территорию всей страны [16]. Таким образом, оставалось непонятным, для кого новый нормативный правовой акт должен был стать правоустанавливающим документом. Это объясняет, почему впоследствии при подготовке Свода законов к печати в описании содержания XII тома появились разные наименования входящих в его состав уставов: «Учреждения и Уставы путей сообщения», «Учреждения и Уставы почтовые», «Учреждения и Уставы строительные», с одной стороны, и «Устав телеграфический» и «Устав пожарный», с другой стороны [1, с. 169].

М.М. Сперанским была составлена подробная инструкция для редакторов Свода законов Российской империи по методике проведения кодификации. Вся работа должна была проводиться в два этапа. Первый этап должен был состоять «в точных и верных выписках из законов». Исключения, касающиеся точности формулировок выписок, М.М. Сперанский допускал только в двух случаях: «1) когда закон общий излагается в виде частного случая (что нередко бывает в делах служебных): тогда и выписать должно частные выражения заменяя общими; но статьи сего рода отмечать особыми знаками для того, чтобы при пересмотре их можно было удостовериться в точности выражений и в верном изложении смысла закона; 2) когда закон рассеян в разных указах так, что к главному его изложению в одном указе прибавлено в другом указе несколько слов: в пояснение, в дополнение, отмену или ограничение: тогда в выписке он должен быть сведен

и изложен в одну статью» [15, ЛЛ. 2–2 (об.)]. Идея отказа от буквального воспроизведения текстов норм права «прежних узаконений» должна была способствовать исключению старых громоздких формулировок юридического языка XVII–XVIII вв., что должно было придать Своду законов вид современный, доступный и понятный по содержанию.

На основании отчетов о работе чиновников Второго Отделения можно сделать вывод о том, что к концу 1828 г. работа первого этапа по сбору законодательного материала была завершена. Всего в Архиве при Сенате, в Государственном Архиве старых дел, в Архиве Главного Штаба, по бывшей военной комиссии, в Сенатском и разрядном Архивах в Москве было обнаружено свыше 70 не утративших силу узаконений, содержащих нормы пожарной безопасности.

В рамках второго этапа редакторы Свода законов были обязаны сначала составить «историческое изложение законодательства по каждому главному предмету с означением всех перемен в нем последовавших», а затем на его основе подготовить «изложение общего существующего ныне по каждому предмету законодательства, изложение точное, верное, совершенно соответствующее с выпиской, на коей оно основано, но не буквальное. В сем изложении можно сводить рассеянное во многих указах воедино и в расположении на статьи следовать разделению самого предмета сколь можно более естественному и удобному» [15, Л. 3–3 (об.)].

В фонде Второго Отделения нами были обнаружены два черновых проекта Пожарного устава, которые соответствуют третьему этапу плана по систематизации законодательства М.М. Сперанского, а именно — «Изложению догматическому». Эти черновые проекты, без сомнения, явились первой [17] и второй [18] редакциями Пожарного устава Российской империи. Более того, хотя архивные описания данных единиц хранения не содержат точных дат создания документов, анализ их содержания позволяет установить примерное время их составления.

При разработке проекта после каждой статьи редакторы помещали сведения о нормативном правовом акте, на основании выписки из которого составлялась эта статья, с указанием даты издания. Таким образом, первая редакция была составлена не ранее 16 июля 1829 г., промежуточные правки и проверка были осуществлены не ранее 24 декабря 1830 г., а вторая редакция появилась не ранее 1 октября 1831 г. и не позднее 1 марта 1832 г., когда исправленные тетради Пожарного устава вместе с другими частями Свода законов были переданы в Типографию Второго Отделения для печати. Данные выводы подтверждаются и Отчетами о трудах Второго Отделения в РГИА [19, 20].

Первая редакция Пожарного устава существенно отличалась от второй редакции, которая легла в основу итогового опубликованного документа. Эти отличия касаются не только содержания конкретных норм права, но и структуры нормативного правового акта в целом.

Для сравнительного анализа необходимо привести полные варианты оглавлений Пожарного устава двух редакций (сравнительная таблица).

Сравнительная таблица

Первая редакция Пожарного устава	Вторая редакция Пожарного устава
Оглавление Устава Пожарного	Свод Устава Пожарного
Раздел I. О пожарах в городах Глава I. О предосторожностях от пожаров в городах Отдел I. Об обязанностях частных лиц относительно предосторожностей от пожара Отдел II. О предосторожности от пожаров в домах присутственными местами занимаемых Отдел III. О предосторожностях от пожаров на заводах и фабриках, в гостиных дворах, в амбарах, на бирже, в пристанях, в порте, и Карантинах	Глава I. Об устройстве пожарной части Отделение I. Устройство пожарной части в городах Отделение II. Устройство Пожарной части в селениях
Глава II. О мерах Полиции к предупреждению и утушению пожаров в городах Отдел I. О пожарной полиции, команде и пожарных инструментах Отдел II. Об открытии пожара и утушении оного Отдел III. Об учреждении Депо для делания пожарных инструментов	Глава II. О мерах предосторожности от пожаров Отделение I. О предосторожностях от пожаров в городах и селениях Отделение II. О предосторожностях от пожаров вне жилищ Отделение III. О предосторожностях от пожаров на воде
Раздел II. О пожарах в селениях и вне жилищ Глава I. О предосторожностях от пожаров в слободах и селениях Отдел I. Об обязанностях поселян относительно предосторожности от пожаров Отдел II. О мерах к утушению пожара в селениях и слободах Пожарные инструменты Утушение пожара	Глава III. О тушении пожаров Отделение I. О тушении пожаров в городах и селениях Отделение II. О потушении пожаров вне жилищ
Глава II. О пожарах вне жилищ Отдел I. О предосторожностях от пожаров вне городов и селений Отдел II. Меры к утушению вне городов и селений	Глава IV. О розыскании причин пожара и о донесении о том начальству
Глава III. О предосторожностях от пороха Отдел I. Положения общия Отдел II. О предосторожностях наблюдаемых в пороховых погребах при сохранении, приеме и отпуске пороха Отдел III. О караулах при пороховых погребах Отдел IV. О предосторожностях при перевозке пороха	Глава V. О вознаграждении убытков, понесенных от пожара Отделение I. Положения общие Отделение II. О вспоможении духовенству в особенности. Отделение III. О вспоможении казенным поселянам в особенности
Глава IV. О предосторожностях от пожара на воде	Глава VI. О взысканиях и наказаниях за несоблюдение предосторожностей от пожара и за причинение оного Отделение I. О пожарах от неосторожности Отделение II. О зажигательстве
Раздел III. О мерах, принимаемых после пожара и о взыскании с виновных в причинении оного Глава I. О пособиях потерпевшим от пожара. Глава II. О розыскании причин пожара и о донесении об оном начальству Глава III. О взысканиях за несоблюдение предосторожности от пожара и за причинение оного	—

Сравнительно-правовой анализ содержания двух редакций Пожарного устава позволяет сделать несколько выводов.

Текст первой редакции включал гораздо большее количество статей, представлявших почти дословное воспроизведение текстов указов XVIII в. Центральное место в проекте было отведено правилам пожарной безопасности. В основу систематизации разрозненных требований и правил пожарной безопасности была положена численность населения. В первом разделе данного проекта были сосредоточены все правила пожарной безопасности, касающиеся городов с компактным проживанием большого количества населения, во втором — касающиеся малонаселенной сельской местности, лесных массивов и объектов промышленности «вне жилищ», а также речного и морского транспорта. Третий раздел проекта включал нормы, которые определяли порядок выплаты компенсаций погорельцам, с одной стороны, и устанавливали юридическую ответственность для виновных в «учинении пожара» — с другой.

Вторая редакция Пожарного устава имела принципиально иную структуру. В ней на первое место были помещены нормы, касающиеся организации пожарной охраны: устройства пожарных частей и пожарных депо. Требования в области пожарной безопасности систематизированы по принципу целевого назначения территорий: отдельно для городов и селений, отдельно — для лесного фонда, отдельно — для водных объектов. Правила тушения пожаров были выделены в самостоятельную главу. Характеризуя содержание статей второй редакции, необходимо подчеркнуть, что редакторы уже не дословно воспроизводили нормы предшествующих узаконений, но пытались дать новые, обобщающие, общие формулировки, что делало текст доступнее для понимания и правоприменения.

И можно бы было сделать вывод о том, что первая редакция Пожарного устава явилась результатом инкорпорации противопожарного законодательства, а вторая — его кодификации, если бы не наличие нескольких существенных новелл именно в первой редакции, а именно, появление понятия «пожарная полиция» с попыткой определения ее организационно-штатной структуры, а также правового статуса как органа в целом, так и должностных лиц в частности.

Действительно, самые существенные изменения в процессе подготовки текста Пожарного устава на уровне черновых проектов коснулись проблемы определения руководящего органа для пожарной охраны.

Законодатель первоначально предполагал возможность создания особой пожарной полиции, которая должна была взять на себя роль руководящего органа в сфере пожарной безопасности [17, ЛЛ. 3 (об.); 29–29 (об.)]. В тексте первой редакции определено, что «полиция каждого города для наблюдения за пожарами имеет на каланчах дневно и ночью сторожей и сверх того, по улицам будочников и городских, коим вменяется в обязанность смотреть, чтобы не было умышленных поджогов и чтобы не ходили с фонарями люди злонамеренные» [17, ЛЛ. 34 (об.)–35]. В состав пожарной полиции должны были входить также брандмайоры и брандмейстеры, а «в городах, где по штату не имеется брантмейстеров, попечение о благоустройстве города относительно пожарной части доверяется городничим обще с магистратами и ратушами, коим, смотря по обширности города и надобности придаются, в помощь частные приставы и квартальные надзиратели или десятские

по выбору из купечества, из мещан и жителей, но без жалования» [17, ЛЛ. 36–36 (об.)]. При этом в тексте законопроекта прямо указывалось, что «брант-майор во всех надобностях относительно пожарной команды относится к обер-полицеймейстеру, и производить о том чрез него в думу требования» [17, Л. 37]. Необходимо подчеркнуть, что термин «пожарная полиция» ранее в нормативных правовых актах не употреблялся.

Название «пожарная полиция» из окончательной редакции было исключено, и в тексте законопроекта появились общие формулировки: «Пожарная часть в городах принадлежит к составу полицейского городского управления», а «брандмайор состоит в подчинении обер-полицеймейстера» [18, ЛЛ. 2–2 (об.)].

Достаточно интересной представляется и первоначальная идея закрепления в Пожарном уставе обязанностей всех специальных субъектов при пожарном случае: как служителей пожарных команд, так и сотрудников полиции. В частности, в первой редакции Пожарного устава содержалась норма об обязанности будочников, заметивших пожар, «в местах своего надзора... не мешкав нимало, повестить о том в часть свою» [17, Л. 37]. По мысли законодателя во время пожара именно «полиция принимает все возможные меры к скорейшему утшению оною, равномерно и к спасению пожитков, к которым приставляются караулы для обережения от расхищения» [17, Л. 38(об.)]. В окончательной правке слово «полиция» было заменено, и обязанность по тушению пожара звучала так: «Прибыв на место пожара, пожарная команда в городах, а обыватели в селениях принимают все возможные меры к скорейшему погашению огня и к спасению людей и их имущества» [18, Л. 33]. А обязанности полиции были сведены к выполнению распорядительных функций: «Начальники воинских команд обязаны в особенности отвращать всякий беспорядок и особливо грабительство... Для сего **по требованию полицейского начальства** составляется из отряженных к сему нижних чинов воинской команды цепь, должествующая окружать все то место, на которое будет выносимо спасаемое имущество... воинским командам строжайше **запрещается** самопроизвольно **без указания полицейского начальства** (выделено мной. — А.С.) ломать окрестные дома или выносить из оных вещи» [18, ЛЛ. 34–34 (об.)].

В конечный текст Пожарного устава вошла формулировка, крайне негативно повлиявшая впоследствии на организацию пожаротушения: «В отращении беспорядков, кои произойти могут от разных начальств, все люди из полков, из Внутренней Стражи или инвалидов, на пожар пришедшие (за исключением отряженных для караула) должны исполнять распоряжение Брантмейстеров или Полицеймейстеров или Городничих» [18, Л. 35]]. В результате, по многочисленным свидетельствам современников, во время пожаров беспорядки часто возникали именно потому, что распоряжения отдавали одновременно и пожарные, и полицейские чины, и городские власти.

В конечном итоге, идея создания особого структурного подразделения в составе полиции — руководящего органа для пожарных команд, наделенного специальной компетенцией в сфере борьбы с пожарами, не была реализована. Представляется, что идея создания пожарной полиции не была поддержана на этапе обсуждения проекта Пожарного устава. Возникает вопрос: почему

такая важная и, очевидно, своевременная инициатива не была реализована? Можно назвать, как минимум, две причины:

1. Анализируя содержание законодательных инициатив Второго отделения при подготовке Пожарного устава, необходимо констатировать, что последняя редакция Пожарного устава принималась под давлением как со стороны высокопоставленных чиновников из министерства внутренних дел, так и со стороны городских властей петербургской столицы, которые по-разному представляли сущность системы органов пожарной безопасности, ее структуру и компетенции в указанной сфере. Ни те, ни другие не хотели брать на себя единоличную ответственность в сфере управления системой пожарной безопасности. В то же время министерство внутренних дел в случае создания «пожарной полиции» могло потерять источник постоянного финансирования пожарных команд и пожарных инструментов, которые до этого содержались из средств городской казны. В итоге, окончательный текст Пожарного устава стал результатом компромисса между центральными и местными органами власти.

2. На этапе так называемой «поверки» и обсуждения текста Свода законов в особой учрежденной для этого комиссии с участием представителей министерства юстиции и министерства внутренних дел сама идея создания Свода законов была подвергнута резкой критике. Высказывалось мнение о нецелесообразности существования Свода законов параллельно с Полным собранием законов. Резкое неприятие вызвали новые общие формулировки Свода, те самые, о которых М.М. Сперанский говорил, что они передают не букву, а дух закона. Второе отделение, наконец, прямо обвиняли в присвоении законотворческой функции. Возможно, именно поэтому из окончательной редакции Пожарного устава нормы, не встречавшиеся в предшествовавшем законодательстве были исключены просто по формальному принципу. Споры по поводу Свода законов продолжались и при его обсуждении в Государственном совете.

В знаменитом заседании Государственного Совета Российской империи 19 января 1833 г., состоявшемся под личным председательством Николая I, Совету были представлены 15 томов Свода законов и 56 томов Полного собрания законов и вместе с тем три предположения относительно юридического значения Свода: «1) признать Свод единственным основанием в решении дел, устраняющим непосредственную силу законов, из коих он был составлен; 2) признать его источником, но не исключительным, а действующим в том случае, когда нет сомнения ни о существовании закона, ни о его смысле (это мнение разделял М.М. Сперанский. — *А.С.*); 3) признать исключительным источником первоначальные законы, а статьи Свода — только средством вспомогательным, содействующим к приисканию законов и к удостоверению в их смысле» [21, с. 106]. В результате было принято первое мнение, поддержанное и Николаем I, который сделал на составленном о разногласии особом журнале следующую надпись: «Журнал составлен совершенно правильно, согласно моим намерениям, в Совете изложенным. Свод рассылается ныне же как положительный закон, которого исключительное действие начинается с 1 января 1835 года» [21, с. 106]. Таким образом, Свод законов Российской империи с момента вступления его в силу стал единственным непосредственным источником российского права.

Подводя итоги характеристики первой и второй редакций Пожарного устава Российской империи, можно сделать вывод о том, что и в первой, и во второй редакциях законодательство в сфере борьбы с пожарами было систематизировано в виде кодификации. В то же время вторая редакция представляет собой качественно новую версию нормативного правового акта, в котором появились четкие формулировки общих норм права, хотя и на основе прежде действовавших, но уже изложенных современным юридическим языком. Однако данный документ продолжал содержать ссылки на прежнее законодательство, хотя действие «старых» законов введением в действие Пожарного устава отменялось. Решение сохранить ссылки к прежним законам можно объяснить желанием подчеркнуть историческую преемственность в законодательстве, заручившись обращением к правовой традиции.

Таким образом, Пожарный устав, объединивший в своем составе все стороны правового регулирования пожарной безопасности, справедливо можно назвать первым кодексом законов по борьбе с пожарами в России.

Список литературы:

1. Пожарный устав Российской империи : хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. О.М. Латышев и др. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2014. — 220 с.
2. Уткин, Н.И. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций / Н.И. Уткин, С.Б. Немченко // Вестник Санкт-Петербургского ун-та ГПС МЧС России. — 2014. — № 4. — С. 105–117.
3. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. — 2015. — № 6. — С. 116–123.
4. Агаев, Г.А. Об эффективности уголовной политики России в сфере пожарной безопасности / Г.А. Агаев, Е.А. Зорина // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 4. — С. 85–95.
5. Косякова, Н.С. Конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации пожаров, возникших в результате нарушения требований пожарной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2014. — № 1. — С. 80–86.
6. Бабушкин, М.Ю. Латентность преступлений, связанных с пожарами, состояние, перспективы изучения (на примере изучения состояния преступности во владимирской области) // Проблемы современной науки и образования. — 2015. — № 3. — С. 58–64.
7. Артамонова, Г.К. Организационные и правовые формы и методы деятельности по созданию нормативно-правовой базы в сфере обеспечения пожарной безопасности / Г.К. Артамонова, И.С. Мамеева // Вестник Санкт-Петербургского ун-та ГПС МЧС России. — 2012. — № 2. — С. 97–102.
8. Колпаков, П.А. Войска внутренней стражи Российской империи на борьбе с пожарами в XIX веке // Научный диалог. — 2016. — № 1. — С. 200–211.
9. Немченко, С.Б. Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 4. — С. 68–76.
10. Смирнова, А.А. Сравнительно-правовая характеристика Пожарного устава Российской империи редакций 1832 и 1857 гг., как первая попытка систематизации законодательства о пожарной безопасности в Российской Империи / А.А. Смирнова,

Е.А. Титова // Вестник Санкт-Петербургского ун-та ГПС МЧС России. — 2015. — № 2. — С. 101–108.

11. Немченко, С.Б. К вопросу о формировании правовой политики России в сфере борьбы с пожарами и стихийными бедствиями в первой половине XIX века / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Вестник Гуманитарного института ТГУ. — 2013. — № 1. — С. 42–45.

12. Опарина, Т.И. История становления и развития деятельности государства по обеспечению пожарной безопасности России в отечественной историографии // Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение, ликвидация. — 2013. — № 4. — С. 69–72.

13. Пирожкова, И.Г. Пожарный устав как источник градостроительного права: особенности систематизации // Вестник Тамбовского ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. — 2014. — № 2. — С. 198–204.

14. Ковалева, Н.В. Техничко-юридическое регулирование размещения, строительства и реконструкции промышленных заведений по законодательству Российской империи XIX — начала XX века // История государства и права. — 2012. — № 1. — С. 9–14.

15. ОР РНБ. Ф. 731. Сперанский М.М. Д. 950. Наставление Второму Отделению Собственной Е. И. В. канцелярии о порядке работ. 1826 г. Черновой автограф. 8 лл.

16. Смирнова, А.А. Нормативно-правовое регулирование деятельности первых пожарных команд в Российской империи / А.А. Смирнова, Т.И. Опарина // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2013. — № 1. — С. 32–36.

17. РГИА. Ф. 1261. Второе Отделение Собственной Е. И. В. канцелярии. Оп. 10. Д. 153. Устав пожарный. Б/д. 96 лл.

18. РГИА. Ф. 1261. Второе Отделение Собственной Е.И.В. канцелярии. Оп. 10. Д. 224. Устав пожарный. Б/д. 83 лл.

19. РГИА. Ф. 1261. Оп. 1. 1830. Д. 1. О представлении отчета о трудах сего Отделения со времени открытия его по 1.01.1830 и о награждении чиновников, употребленных для совершения трудов сих.

20. РГИА. Ф. 1261. Оп. 1. 1831. Д. 5. О представлении отчета о трудах II Отделения за 1830 од и о наградах чиновников сего Отделения.

21. Корф, М.А. Жизнь графа Сперанского / М.А. Корф. — СПб.: Тип. II-го Отделения Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1861. — Т. 2. — 388 с.

Е.А. Титова,

*преподаватель кафедры теории и истории
государства и права Санкт-Петербургского
университета ГПС МЧС России*

Е.А. Titova,

*Saint-Petersburg University of State
Fire Service of Ministry of Emergency
Situations of Russia*

Пожарный кодекс как средство систематизации законодательства в сфере пожарной безопасности

Аннотация: актуальность статьи заключается в необходимости совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере пожарной безопасности. Для этого важно изучение исторического опыта. Цель статьи — выработать рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере пожарной безопасности. Отмечается необходимость издания единого акта кодификации в данной сфере, а именно пожарного кодекса в пяти частях, где основанием классификации норм права можно считать сферу правового регулирования. Данный кодекс будет узкопрофильным, касающимся сферы пожарной безопасности. Его издание приведет к совершенствованию законодательства в рассматриваемой области и устранению пробелов в праве.

Ключевые слова: законодательство о пожарной безопасности, систематизация законодательства, единый акт систематизации, совершенствование законодательства, Пожарный устав, Пожарный кодекс.

Fire Code as the idea of systematization of legislation in the field of fire safety

Abstract: the relevance of the article is a modern improvement of the legislation of the Russian Federation in the field of fire safety, namely to a successful improvement, you must study the historical experience. The purpose of this article is to develop recommendations to improve legislation in the field of fire safety. The author notes the necessity of passing a single act of codification in the field of fire safety, namely the Fire code in 5 pieces, where the basis of classification of rules of law can be considered the sphere of legal regulation. This code will be узкопрофильных, concerning the sphere of fire safety. Edition of the Fire code will lead to the improvement of legislation in this area and to address gaps in the law.

Keywords: legislation on fire safety, systematization of legislation, a single act of systematization, recommendations for improving the legislation, the Charter of the Fireman, the Fireman code.

Одной из основных проблем современного законодательства в сфере обеспечения пожарной безопасности и регулирования вопросов деятельности сотрудников МЧС России является множественность и разрозненность нормативных правовых актов. Для ее решения в настоящий момент назрела необходимость систематизации законодательства Российской Федерации в сфере пожарной безопасности в виде издания единого нормативного правового акта.

Наиболее удобной формой систематизации для решения вышеуказанной проблемы, на наш взгляд, должна быть кодификация. Под кодификацией принято понимать деятельность правотворческих органов государства по созданию нового, систематизированного нормативного правового акта, которая осуществляется путем глубокой и всесторонней переработки действующего законодательства. В процессе кодификации отбрасывается устаревший нормативно-правовой материал, внутренне увязываются и рубрицируются части нормативных правовых актов, формируется структура кодифицированного акта со своим специфическим содержанием. Кодификация всегда носит официальный характер.

Данный вопрос представляется тем более актуальным, что в исторической ретроспективе Российское государство уже имело положительный опыт кодификационной деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Вопросы изучения и осмысления исторического опыта в области правовой и законодательской политики в сфере обеспечения пожарной безопасности на современном этапе развития научной мысли все более привлекают внимание ученых. Многие исследователи сегодня говорят о необходимости создания единого кодифицированного акта по вопросам обеспечения пожарной безопасности. Так, В.А. Сапун отмечает большое значение для реализации данной функции первого опыта систематизации законодательства о пожарной безопасности, а именно Пожарного устава 1832 г., а также необходимость проведения систематизации современного законодательства в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для обеспечения государственной функции по защите населения и территорий [1]. А.Н. Чеботарев указывает на необходимость издания единого кодифицированного акта в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопас-

ности и безопасности людей на водных объектах — Кодекса гражданской защиты. Он полагает, что данный вопрос полностью укладывается в цели и задачи, которые стоят перед МЧС России в соответствии с Концепцией развития сил и средств МЧС России до 2020 г. [2].

В 30-х гг. XIX в. происходила кодификация законодательства Российской империи, в том числе и законодательства в области пожарной безопасности. В ходе второго этапа кодификации был составлен Свод законов Российской империи, в который вошли Своды учреждений и уставов по разным вопросам государственного управления. По плану работ, намеченному М.М. Сперанским, в состав шестой книги второго отдела Сводов уставов для разных частей государственного управления должны были войти Устав пожарный и Устав о предосторожностях против наводнений [3].

В 1832 г. был издан Пожарный устав, который представлял собой своего рода консолидированный акт, включавший в себя все действовавшие до того и не утратившие силу узаконения (нормы и правила в сфере обеспечения пожарной безопасности), вошедшие в состав Полного собрания законов Российской империи. Устав был разделен на главы, отделения и статьи, после каждой из которых помещалась краткая ссылка на узаконения из состава Полного собрания законов Российской империи [4].

Первая редакция Пожарного устава 1832 г. практически сразу оказалась «морально устаревшей». Пожарный устав редакции 1857 г. отразил изменения, связанные с введением Уложения о наказаниях 1845 г., а также с изданием Нормальной таблицы состава пожарной части в городах. Тем не менее Устав 1832 г. явился важнейшим этапом развития законодательства в данной сфере, ведь это первый опыт систематизации противопожарного законодательства в России [5].

Значение Пожарного устава для развития противопожарного законодательства России нельзя недооценивать. Этот первый систематизированный акт права в области пожарной безопасности Российской империи, являясь уникальным по своей форме и содержанию, до сих пор не утратил своей актуальности в контексте продолжения процесса реформирования современного законодательства России в указанной сфере [5].

Нормативно-правовая база является одним из важнейших структурных элементов государственной функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (в том числе пожаров) [6]. В.А. Сапун обращает внимание на то, что правовые акты должны стать ведущим правовым средством по обеспечению указанной функции. Именно они делают функцию государства по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций основной [1].

Изучая исторический опыт систематизации норм и правил в области обеспечения пожарной безопасности Российской империи, можно отметить, что издание единого акта кодификации пожарной безопасности (Пожарного кодекса), включающего в себя все нормы и правила о пожарной безопасности, является актуальным и необходимым как для устранения пробелов и противоречий в праве в рассматриваемой сфере, так и для упрощения

пользования нормативно-правовой базой сотрудниками системы МЧС России и гражданами.

Будущему единому кодифицированному акту в сфере пожарной безопасности допустимо присвоить название «Пожарный кодекс».

Предлагаем выделить в данном кодексе пять частей, где основанием классификации норм права можно считать сферу правового регулирования. Структуру для рассматриваемого кодекса считаем необходимым взять из первого акта систематизации законодательства о пожарной безопасности (Пожарного устава Российской империи) с учетом современных требований к кодифицированным нормативным правовым актам.

Первую часть кодекса необходимо посвятить структуре, образованию подразделений системы МЧС России, правам и социальным гарантиям сотрудников, проходящих службу в системе МЧС России, социальным гарантиям сотрудников (их семьям) пострадавших (погибших) при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, порядку прохождения службы в подразделениях системы МЧС России, прописать порядок финансирования.

Вторая часть должна включать в себя правила и нормы пожарной безопасности, как общие, так и специальные (характерные для определенных строений, с учетом особенностей территорий). Необходимо прописать вопросы профилактики пожаров, посвященные государственному пожарному надзору и защите прав юридических лиц в рассматриваемой области.

Третью часть пожарного кодекса следует посвятить ответственности за нарушение норм пожарной безопасности (уголовной, гражданской, административной и иной ответственности) и социальным гарантиям пострадавших в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также психологической помощи пострадавшим. Необходимо включить в данную главу вопросы, посвященные противопожарному страхованию. Кроме того, целесообразно вернуться к вопросу обязательного противопожарного страхования определенных объектов недвижимости, что позволит сократить расходы федерального бюджета.

Четвертая часть должна быть непосредственно посвящена руководству и организации тушения пожаров: порядку подчинения при тушении пожаров и ликвидации последствий стихийных бедствий, способам тушения с учетом современных технологий и инноваций.

Пятую часть следует посвятить международному взаимодействию и сотрудничеству по вопросам тушения пожаров на пограничных территориях (прописать порядок и способы взаимодействия в данной области).

Целью издания единого акта в сфере пожарной безопасности будет являться объединение нормативно-правовой базы по вопросам компетенции МЧС России, его дальнейшему развитию и совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

Предметом рассматриваемого законодательного урегулирования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения пожарной безопасности и его законодательного закрепления.

Пожарный кодекс будет являться Федеральным законом, а данный вид законов распространяется на всех лиц, пребывающих на территории юрисдикции Российской Федерации, тем самым обуславливается круг лиц, на которых должен распространяться Пожарный кодекс, а именно: непосредственно сотрудники системы МЧС России; граждане России; лица без гражданства, прибывающие на территории России; беженцы и переселенцы, находящиеся на территории России; юридические лица, зарегистрированные в Российской Федерации; государственные и негосударственные учреждения и образования, международные организации.

Права и обязанности лиц в соответствии с пожарным кодексом определяются естественными, социальными, политическими, экономическими и иными правами, гарантированными Конституцией Российской Федерации 1993 г. Можно предложить примерный перечень прав и обязанностей лиц, на которых будет распространяться данный кодекс:

1. Сотрудники системы МЧС России имеют право:

- а) на законное обеспечение норм и правил режима рабочего времени;
- б) на социальные гарантии, установленные кодексом;
- в) в случае нарушения их конституционных прав и норм пожарного кодекса имеют право обратиться в суд.

2. Граждане России; лица без гражданства, прибывающие на территории России; беженцы и переселенцы, находящиеся на территории России; юридические лица, зарегистрированные в Российской Федерации; государственные и негосударственные учреждения и образования и т. д. имеют право получать:

- а) информацию о состоянии противопожарной обстановки в стране;
- б) квалифицированную помощь в случае возникновения пожара;
- в) консультации по вопросам обеспечения пожарной безопасности в компетентных органах.

3. Сотрудники системы МЧС России; граждане России; лица без гражданства, прибывающие на территории России; беженцы и переселенцы, находящиеся на территории России; юридические лица, зарегистрированные в Российской Федерации; государственные и негосударственные учреждения и образования и т. д. обязаны соблюдать требования норм пожарной безопасности, а именно пожарный кодекс.

При этом следует обратить внимание на необходимость признания одним из приоритетных направлений правовой политики в данной области совершенствование системы юридического содействия лицам, чьи права и интересы нарушены в результате возникновения пожара. Как отмечает В.Ю. Панченко, требуется выстраивание особой системы мероприятий, нормативно-правового регулирования способов и порядка оказания юридического содействия таким лицам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Безусловно, заслуживает поддержки законопроект о праве пострадавших от пожаров на бесплатную юридическую помощь, однако для обеспечения системности и последовательности правового регулирования требуется, как минимум, на федеральном уровне: определить правовой статус пострадавшего от пожара, порядок признания гражданина

такowym; предусмотреть в нормативных актах, регламентирующих оказание государственных и муниципальных услуг юридического характера (связанных с выдачей необходимых гражданам документов, удостоверением фактов, имеющих юридическое значение, и т. д.), особые условия и порядок оказания таких услуг, обеспечивающих оперативность, а в необходимых случаях и незамедлительность рассмотрения обращений граждан [1]. Считаем необходимым отразить данный аспект в третьей части пожарного кодекса.

Перечень предложенных положений кодекса не является исчерпывающим и может быть дополнен.

Таким образом, исторический опыт кодификационной деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности Российского государства можно оценить как положительный.

Издание современного единого акта кодификации пожарной безопасности (Пожарного кодекса), включающего в себя все нормы и правила о пожарной безопасности, необходимо как для устранения пробелов и противоречий в праве в рассматриваемой сфере, так и для упрощения пользования нормативно-правовой базой сотрудниками системы МЧС России и гражданами.

Список литературы:

1. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. — 2015. — № 5. — С. 120–121.
2. Чеботарев, А.Н. Кодекс гражданской защиты как цель кодификации законодательства в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах // Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации : сборник материалов VII науч.-практ. конференции / науч. ред. С.В. Шапошников, М.И. Фалеев. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2010. — С. 67–70.
3. Майков, П.М. Второе отделение Собственной Е. И. В. канцелярии / П.М. Майков. — СПб.: Тип. И.Н. Скороходова, 1906. — 94 с.
4. Пожарный устав Российской империи : хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. О.М. Латышев и др. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2014. — 220 с.
5. Смирнова, А.А. Сравнительно-правовая характеристика Пожарного устава Российской империи редакций 1832 и 1857 гг., как первая попытка систематизации законодательства о пожарной безопасности в Российской империи / А.А. Смирнова, Е.А. Титова // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. — 2015. — № 2. — С. 101–108.
6. Немченко, С.Б. Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 4. — С. 68–76.

А.В. Меньшиков,
кандидат педагогических наук, доцент,
кафедра гражданского права
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России

A.V. Menshikov,
candidate of pedagogic sciences,
associate professor St. Petersburg
University GPS of EMERCOM of Russia

Л.С. Муталиева,
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра гражданского права
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России

L.S. Mutaliev,
candidate of law, associate professor
St. Petersburg University GPS of
EMERCOM of Russia
kaf-gp@igps.ru

Эволюция жилищного обеспечения пожарных в России в период с XVII по первую половину XX века

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью изучения правового регулирования жилищного обеспечения пожарных на различных этапах развития нашей страны, что позволит сформировать более совершенный механизм обеспечения жильем пожарных. Цель статьи — проанализировать основные формы обеспечения сотрудников, военнослужащих и работников пожарной охраны жильем помещениями в период с XVII по первую половину XX в. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частно-научных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Автор делает выводы, что на обеспечение пожарных жильем помещениями влияют экономические и политические условия развития и приоритеты государственного строительства. В начале XX в. началось формирование и развитие жилищного права России.

Ключевые слова: пожарный, жилое помещение, общежитие, служебное жилье, дом, льготы.

The evolution of a housing provision for firefighters in Russia between XVII – 1st half of the XX centuries

Abstract: the research is relevant due to study the legal regulation of a housing provision for firefighters at different stages of development of our country. It will help create a more perfect mechanism to provide housing provision for firefighters. The purpose of the article — make analyze of the main forms of workers, military and workers of the fire department of living quarters during the XVII – 1st half of the XX centuries. The realization of the assigned tasks had been achieved with the help of general scientific (dialectical analysis, synthesis) and private scientific methods (formal and legal, comparative legal). The author concludes that providing firefighters the living quarters influence are economic and political conditions of development and state-building priorities. At the beginning of the XX have started the formation and development of Russian housing law.

Keywords: firefighter, living quarters, dormitory, Corporate Housing, house, benefits.

Пожары в России всегда являлись огромным бедствием. В далекие времена в результате пожаров выгорали целые города. Так, в XII столетии летом выгорел весь Киев. В 1591 г. пожар произошел в Москве, в 1623 г. дотла сгорел Псков [1, с. 56–57]. В 1741 г. большие пожары произошли в Алатыре, Астрахани и Черном Яру [1, с. 98]. С 1887 по 1986 гг. в г. Санкт-Петербурге произошло 5 195 пожаров, т. е. в среднем ежегодно происходило 585 пожаров, среднегодовой ущерб от них составлял 1 628 тыс. р. [2, с. 470–472]. В современной России пожары наносят также огромный урон. Так, по данным МЧС России, в 2015 г. произошло 146 209 пожаров, на которых погибло 9 419 человек, было разрушено 41 369 строений, а прямой материальный ущерб от них составил 22 870 367 тыс. р. [3].

Правители Российского государства предпринимали существенные меры для борьбы с пожарами. Они заключались в обязанности населения соблюдать определенные меры пожарной безопасности, заниматься тушением пожаров и иметь установленные средства пожаротушения. Так, например, обыватели в 1721 г. обязаны были иметь крючья, вилы, топоры, ушаты, ведра и «Что у кого есть» [1, с. 12]. В случае необходимости к тушению пожаров привлекались стрельцы и солдаты гарнизонных полков. В России, в столицах при полиции формировались воинские команды из солдат пехотных и кавалерийских полков, которые принимали участие в караулах и тушениях пожаров [4, с. 21]. В Санкт-Петербурге 6 мая 1782 г. был утвержден Примерный штат Градского благочиния или полиции в котором упоминалась должность брандмейстера или «огнегасительного мастера» [5]. Начиная с 1803 г. в Российской империи создаются первые постоянные пожарные команды. Так, Указом Александра I в 1803 г. организуется первая пожарная команда в Санкт-Петербурге, позже в 1804 г. — в Москве. Из солдат внутренней стражи (полиции) в Санкт-Петербурге была сформирована первая в России пожарная команда из 11 частей общей численностью 1602 человека.

Основным нормативным документом, регулирующим деятельность пожарных, являлся Пожарный устав Российской империи, который в XIX в. выдержал две редакции [6]. Сначала пожарные части укомплектовывались служащими полиции, позже, с 1871 г., в связи с наступлением воинской повинности, — вольнонаемными, годными по состоянию здоровья и другим качествам. В связи с тем, что дежурство было круглосуточным и время для сбора ограниченным, пожарные размещались на съезжих дворах, а позднее — во дворах полицейских частей. Состояние казарм для проживания было ужасным. Например, в 1900 г. в докладной записке московский брандмейстер сообщал властям, что «здания пожарных частей ветхи и сыры, темны, некоторые грозят обрушением, казармы и конюшни разобщены, каланчи угрожают падением, семейным пожарным особым помещений нет, пожарные рукава сушатся в кухнях на печах» [7]. Жили пожарные при своих частях в плохо приспособленных общих казармах, впроголодь — «в воздухе стоит крик, гомон, плачь детей, стоны больных, ругань ссорящихся у общей плиты женщин. Каждая семья имеет одну кровать и только...», сообщалось в одном из номеров газеты «Саратовский вестник» 1912 г. [8]. Пожарные жили скученно, в тесных помещениях: «...кто не видел своими глазами, тот не представляет себе, что значит жить в общей казарме. А значит это вот что: в комнате длиной 6 сажений и шириной 3 сажени (13,5 на 7,6 метра) помещаются 53 человека — 16 семейств с 21 ребенком, в другой такой же комнате живут 48 человек. Над кроватями устроен из досок второй этаж. Целыми днями с верхнего этажа несетя недовольное “хныкание” и плач скучающих ребятишек. Если не хватает и там места, детей усаживают под кровати. Кровати разделены друг от друга тонкими ситцевыми занавесками, изредка деревянными перегородками. В таких условиях проходит вся жизнь на людях: ни минуты человек не бывал один. Здесь живут, рождаются, болеют и умирают» [9]. Для улучшения ситуации рекомендовалось зачислять в пожарные части преимущественно неженатых мужчин. После увольнения на пенсию государство не обеспечивало пожарных и членов их семей жильем.

Изменения в обеспечении жилыми помещениями произошли после революции 1917 г.

В разное время пожарные входили в штат различных органов управления. Функционирование пожарной охраны в Российской Федерации на уровне государства началось с 17 апреля 1918 г., с момента вступления в силу Декрета «Об организации государственных мер борьбы с огнем». В соответствии с ним были учреждены комиссариат по делам страхования и борьбы с огнем и Пожарный совет под председательством главного комиссара по делам страхования.

В послереволюционное время рабочим и служащим предоставлялось служебное жилье, жилье по договору имущественного найма, разрешалась покупка не муниципализированного жилья.

Глава 3 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. предусматривала предоставление жилья по договору имущественного найма, а глава 4 — куплю-продажу жилья [10]. В ст. 156 указывалось, что в тех случаях, когда нанимателями являются наемные рабочие и служащие, договор найма жилых помещений автоматически возобновляется на тех же условиях на неопределенный срок, независимо от согласия наймодателя. Одновременно для них ограничивались ставки наемной платы за жилые помещения. При этом запрещалась покупка не муниципализированного жилья семьям, у которых уже имелись владения. Предусматривалась возможность предоставления работникам и служащим служебного жилья. В соответствии со ст. 72 действующего в 1918 г. Кодекса законов о труде имелась возможность предоставления трудящимся помещения для жилья наравне с уплатой вознаграждения за труд деньгами [11]. Данное положение было позже закреплено в ст. 66 Кодекса законов о труде РСФСР, принятом в 1922 г. [12].

В связи с продолжавшимся острейшим жилищным кризисом СНК СССР в Постановлении от 19 августа 1924 г. «О жилищной кооперации» предоставил гражданам право добровольно объединяться в жилищные кооперативные товарищества [13]. В данном постановлении, в частности, предусматривалось создание рабочих жилищно-строительных кооперативных товариществ, членами которых могли быть только рабочие и служащие государственных предприятий и учреждений. Целью этих кооперативов было возведение новых, восстановление разрушенных или достройка незаконченных жилых строений. Для содействия строительству жилищ в соответствии с Постановлением СНК СССР от 15 июня 1927 г. «Положение о мерах содействия строительству рабочих жилищ» были сформированы специальный капитал Центрального банка коммунального хозяйства и жилищного строительства, республиканские и местные фонды, из которых предусматривалась выдача ссуд рабочим кооперативным товариществам, жилищно-строительным кооперативным товариществам и жилищно-арендным кооперативным товариществам, а также рабочим и служащим, осуществляющим индивидуально строительство жилищ для собственных нужд, и др. [14]. Жилищно-арендным кооперативным товариществам и рабочим жилищно-строительным кооперативным товариществам, а также союзам жилищной кооперации всех степеней предоставлялись льготы по уплате промыслового, подоходного налогов, страховых взносов и т. д.

Пожарные работники проходили службу в пожарных организациях в соответствии с кодексом законов о труде либо в военизированных пожарных организациях, служба в которых проходила по правилам, утвержденным СНК Союза ССР [15].

В 1930 г. лица, состоящие на службе в военизированной пожарной охране предприятий и сооружений, имеющих особое государственное значение, и члены их семей в отношении жилищ стали пользоваться льготами, предоставленным военным Рабоче-крестьянской Красной армии (кадрового рядового состава, состоящего на непрерывной службе в частях, и кадрового начальствующего состава) и членам их семей [16]. Впоследствии, с изменением жилищного законодательства в 1937 г., указанные льготы были отменены.

Все граждане, проживающие в жилых помещениях, относились либо к постоянным пользователям, либо к временным жильцам [17]. Временные жильцы, независимо от срока своего проживания, не приобретали права на фактически занимаемую ими жилую площадь и обязаны были освободить ее по истечении срока, на который они вселялись, а при отсутствии определенного срока — в течение одного месяца после предупреждения постоянным пользователем. Временные жильцы, проживавшие в доме не менее двух лет, приобретали право на получение от домоуправления жилой площади в общем порядке заселения освобождающихся в доме жилых комнат.

Принадлежность жилого фонда с 1936 г. стала меняться. Статья 6 Конституции (Основного Закона) СССР, утвержденной Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г., определяла, что основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах является государственной собственностью [18]. В ст. 10 Конституции признавалось право личной собственности граждан на жилой дом.

Создание жилищно-строительных кооперативных товариществ на определенном этапе позволило обеспечить гражданам страны собственным жильем. Но уже в 1937 г. в Постановлении ЦИК СССР № 112, СНК СССР № 1843 от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» отмечалось, что, благодаря долгосрочным строительным ссудам в размере 80–90 %, а иногда и выше пайщики, практически за счет государства, при незначительном вложении собственных средств фактически превратились в привилегированных собственников жилой площади [19]. В связи с низкой эффективностью работы жилищно-строительных кооперативных товариществ и косвенным разбазариванием государственного жилищного фонда они были упразднены, а дома были переданы в управление местных советов, государственных и других организаций, учреждений и предприятий. Тем самым был сформирован государственный жилищный фонд. Допускалось оставление в распоряжении жилищно-строительных кооперативов построенных ими домов при условии погашения полученной ими от государства ссуды в течение 6 месяцев с момента издания Постановления. С этого момента работникам государственных учреждений, предприятий и общественных организаций жилые помещения в принадлежащих им домах стали предоставляться распоряжением администрации этих учреждений, предприятий и организаций. Свободные жилые помещения в домах местных советов предоставлялись в пользование граждан исключительно по распоряжениям (ордерам) жилищного управления отдела коммунального хозяйства местного совета. На основании указанных распоряжений заключался договор между пользователем жилого помещения и управляющим домом на

определенный срок не свыше 5 лет. В определенных случаях не допускалось выселение жильцов без предоставления другого жилья.

Общежития для проживания рабочих и служащих предоставлялись на время их работы на предприятиях и в организациях и могли быть как квартирной, так и коечной системы. Жилая площадь в общежитиях коечной системы на одного проживающего должна была быть не менее 4 кв. м. В общежитиях коечной системы воспрещалось вселение рабочих и служащих, имевших при себе семью. Штатному рядовому составу вооруженной пожарно-сторожевой охраны за счет организации предоставлялось общежитие на общих основаниях со всеми коммунальными услугами. А семейные работники пожарно-сторожевой охраны, занимавшие отдельные комнаты или квартиры, кроме того, освобождались от оплаты жилой площади за 9 кв. м.

Таким образом, несмотря на тяжелую экономическую ситуацию в СССР в первой половине XX в., в стране принимались меры для улучшения жилищных условий трудящегося населения, в том числе пожарных. В связи со спецификой жилищных правоотношений в СССР происходило постепенное формирование советского жилищного права. В других странах мира государство не обеспечивало своих граждан жильем бесплатно и не предоставляло беспроцентные государственные кредиты населению. В СССР пожарные имели право на собственное жилье, им могло предоставляться жилье на общих основаниях, а на время работы и службы — служебное жилье и общежития. В определенные годы этого периода пожарные имели льготы по оплате жилья. Однако необходимо отметить и то, что темпы строительства нового жилья в то время не позволяли обеспечить всех трудящихся жильем для постоянного проживания.

Список литературы:

1. Чехов, А.П. Исторический очерк пожарного дела в России / А.П. Чехов. — СПб.: Типо-Литография Р. Голике, 1892. — URL: https://xn--90ax2c.xn--plai/catalog/000199_000009_003663773/viewer/.
2. Очкур, Р. Полиция России. Век XVIII — век XX / Р. Очкур, Д. Кудрявцев, В. Пиотровский. — М.; СПб.: Астрель, 2010. — 510 с.
3. МЧС России: официальный сайт. — URL: <http://www.mchs.gov.ru/folder/15897793>.
4. Устав столичного города Санкт-Петербурга 1892 г. — URL: https://xn--90ax2c.xn--plai/catalog/000200_000018_RU_NLR_A1_21346/viewer/.
5. Немченко, С.Б. Пожарный служащий Российской империи на рубеже XVIII—XIX веков: определение, состав, правовое положение / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Вестник Санкт-Петербургского ун-та противопожарной службы МЧС России. — 2013. — № 2. — С. 81–85.
6. Пожарный устав Российской империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. О.М. Латышев и др. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2014. — 220 с.
7. Вызываем огонь на себя: сборник воспоминаний, рассказов и очерков об истории и современности пожарной службы Москвы. — М.: Робин, 1998. — 558 с.
8. Главное управление МЧС России по Чувашской Республике — Управление государственного пожарного надзора. — URL: <http://21.mchs.gov.ru/folder/1633831>.
9. Жизнь и быт российских пожарных в XIX — начале XX века. — URL: <http://www.kraeved-samara.ru/archives/411>.
10. Гражданский кодекс РСФСР от 1922 г. // СПС «КонсультантПлюс».

-
11. Кодекс законов о труде от 1918 г. // СПС «КонсультантПлюс».
 12. Кодекс законов о труде РСФСР от 1922 г. // СПС «КонсультантПлюс».
 13. О жилищной кооперации : постановление СНК СССР от 19 августа 1924 г. // СПС «КонсультантПлюс».
 14. Положение о мерах содействия строительству рабочих жилищ : постановление СНК СССР от 15 июня 1927 г. // СПС «КонсультантПлюс».
 15. О службе в пожарных организациях : постановление СНК СССР от 3 января 1930 г. // СПС «КонсультантПлюс».
 16. О льготах для личного состава военизированной охраны и военизированной пожарной охраны предприятий и сооружений, имеющих особое государственное значение : постановление СНК СССР от 16 февраля 1930 г. // СПС «КонсультантПлюс».
 17. О постоянных пользователях и временных жильцах : инструкция НККХ РСФСР, Наркомюста РСФСР от 27 января 1934 г. № 37 // СПС «КонсультантПлюс».
 18. Конституция СССР : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. // СПС «КонсультантПлюс».
 19. О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах : постановление ЦИК СССР № 112, СНК СССР № 1843 от 17 октября 1937 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Э.Б. Сусленкова,
*кандидат педагогических наук,
доцент кафедры гуманитарных и
социально-экономических дисциплин
Мурманского филиала
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России*

О.В. Пожидаева,
*кандидат филологических наук, доцент,
заведующий кафедрой гуманитарных
и социально-экономических дисциплин
Мурманского филиала
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России*

Л.Н. Симачева,
*кандидат экономических наук,
доцент кафедры гуманитарных и
социально-экономических дисциплин
Мурманского филиала
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России*

E.B. Suslenkova,
*Associate Professor,
Murmansk branch
Saint-Petersburg University of State
Fire Service of EMERCOM of Russia
univer@murman01.ru*

O.V. Pozhidaeva,
*Associate Professor,
Murmansk branch of the Saint-Petersburg
University of State Fire Service of
EMERCOM of Russia
pozhidaeva.olga604@yandex.ru*

L.N. Simacheva,
*Associate Professor,
Murmansk branch of Saint-Petersburg
University of State Fire Service of
EMERCOM of Russia
Simacheva73@mail.ru*

Специфика формирования резерва материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне (на примере Мурманской области)

Аннотация: цель статьи — проанализировать порядок и особенности формирования резерва материальных ресурсов правительства Мурманской области с учетом федеральной и региональной нормативно-правовой базы. С 2007 г. его объем увеличился более чем в 3,5 раза. На сегодняшний

день номенклатура материального резерва Правительства Мурманской области включает 143 наименования материальных ценностей по 13 разделам. С 2005 г. число позиций номенклатуры увеличилось на 63 единицы. На территории Мурманской области функционируют объекты атомной энергетики, центры горнодобывающей, перерабатывающей, металлургической промышленности. Поэтому резерв материальных ресурсов Мурманской области неоднократно использовался как для проведения всероссийских тренировок по гражданской обороне с федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами власти Мурманской области и органами местного самоуправления, отработки действий спасателей, так и при ликвидации конкретных чрезвычайных ситуаций на территории области.

Ключевые слова: Арктическая зона, защита населения, Мурманская область, правовые основы, формирование резерва материальных ресурсов, чрезвычайная ситуация.

Specificity of formation of the reserve of material resources for liquidation of emergency situations in the Arctic zone (Murmansk region)

Abstract: the purpose of the article — to review the order and peculiarities of provision of material resources of the Government of the Murmansk region in view of the federal and regional regulatory framework. The amount of the provision of material resources of the Government of the Murmansk region has increased since 2007 by more than 3.5 times. Today nomenclature material reserve of the Government of the Murmansk region includes 143 names of tangible assets at 13 divisions. The number of positions nomenclature since 2005 has increased by 63 units. In the Murmansk region there are objects of atomic energy, the centers of mining, processing, metallurgical industry. Provision of material resources of the Murmansk region has been repeatedly used for carrying out the All-Russian trainings for civil defense, and in particular the elimination of emergency situations in the region.

Keywords: Arctic area, protection of the population, the Murmansk region, the legal framework, the formation of a reserve of material resources, emergency.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» вся территория Мурманской области находится в Арктической зоне Российской Федерации [1]. В связи с реализацией на его территории масштабных экономических проектов, совершенствованием транспортной инфраструктуры, с учетом суровых арктических условий, Мурманская область в значительной мере подвержена рискам возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [2].

Вопросам правовой политики Российского государства в сфере обеспечения безопасности в Арктике посвящены исследования и публикации многих отечественных ученых и специалистов [3, 4]. «Особое географическое положение региона делает сверхактуальными вопросы энергетической, техногенной, продовольственной и природной безопасности» [4, с. 121]. Важным направлением деятельности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является создание резервов материальных ресурсов [9]. Ему отводится важное место в комплексе организационно-технических мероприятий по предотвращению и предупреждению чрезвычайных ситуаций, снижению рисков их возникновения, а также уменьшению возможных негативных последствий их проявления.

Эффективность работы по ликвидации чрезвычайных ситуаций во многом определяется наличием материальных ресурсов. Достаточность

продовольствия, медикаментов, вещевого имущества, горюче-смазочных и строительных материалов позволяет в минимальные сроки локализовать чрезвычайные ситуации, уменьшить масштабы их последствий и, в конечном счете, решить главную задачу — спасти пострадавших или оказать им первоочередную помощь.

Попытки создания материальных запасов предпринимались на протяжении всего многовекового периода существования Российского государства. Датой рождения государственной системы материальных резервов России считается 17 октября 1931 г., когда был образован Комитет резервов.

Правовой основой организации создания запасов выступают Федеральные законы от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Постановления Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. № 1340 «О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и от 27 апреля 2000 г. № 379 «О накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств».

Актуальные вопросы правового регулирования в области безопасности Арктики неоднократно становились объектом изучения современных исследователей [3, с. 8–17; 4, с. 120–137; 5, с. 26–28; 6, с. 37–41; 7, с. 127–130; 8, с. 195–197]. Несмотря на это, правовые аспекты и особенности формирования материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне, в частности в Мурманской области, остаются малоизученными.

Резервы материальных ресурсов в муниципальных образованиях Мурманской области создаются в соответствии с Законом Мурманской области от 29 декабря 2004 г. № 585-01-ЗМО «О защите населения и территорий Мурманской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и постановлением Правительства Мурманской области от 12 марта 2009 г. № 115-ПП «О резерве материальных ресурсов Правительства Мурманской области для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и в целях гражданской обороны на территории Мурманской области».

Резерв материальных ресурсов Правительства Мурманской области для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и в целях гражданской обороны на территории Мурманской области является территориальным резервом материальных ресурсов. Он создан органом исполнительной власти субъекта и предназначен для ликвидации чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера, а также в целях гражданской обороны на территории Мурманской области.

Объем и номенклатура резерва определены исходя из прогнозируемых на территории области видов и масштабов чрезвычайных ситуаций, предполагаемого объема работ по их ликвидации и максимально возможного использования материальных средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций, с учетом прогнозируемых условий жизнедеятельности населения Мурманской области в мирное и военное время, характера опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Непосредственно к работе по созданию резерва приступили в 2006 г. с принятием постановления от 26 декабря 2005 г. № 514-ПП «О создании и использовании резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Мурманской области».

В настоящее время эта работа организована в соответствии с постановлением Правительства Мурманской области от 12 марта 2009 г. № 115-ПП «О резерве материальных ресурсов Правительства Мурманской области для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и в целях гражданской обороны на территории Мурманской области». Таким образом, в Мурманской области существует единый резерв для ликвидации чрезвычайных ситуаций и в целях гражданской обороны. Данным постановлением утверждены:

- порядок создания, накопления, хранения, использования и восполнения резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области;
- номенклатура и объем резерва.

Этим же постановлением функции по организации создания, накопления, хранения, использования, восполнения, содержания и обслуживания резервов материальных ресурсов Правительства Мурманской области, учету и контролю за их целевым использованием возложены на государственное областное казенное учреждение «Управление по делам гражданской обороны, защите населения от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности Мурманской области».

Резерв материальных ресурсов создан за счет средств областного бюджета и является собственностью Правительства Мурманской области, формируется и накапливается заблаговременно, исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся материальных средств. Резерв носит накопительный характер. Закуп материальных средств в Резерв осуществляется поэтапно в пределах финансовых средств, выделенных из областного бюджета на эти цели на текущий год.

Необходимо отметить, что с 2007 г. более чем в 3,5 раза увеличился объем резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области. Рост объема финансовых ресурсов резерва за период с 2007 по 2015 гг. представлен в таблице.

Таблица

Сведения о резервах материальных ресурсов
Правительства Мурманской области

Отчетный период (год)	Размер финансовых ресурсов (млн р.)
2007	7,16
2008	12,06
2009	15,46
2010	17,13
2011	18,97
2012	23,42
2013	26,62
2014	26,77
2015	26,85

На сегодняшний день номенклатура материального резерва Правительства Мурманской области включает 143 наименования материальных ценностей по 13 разделам [9]. Таким образом, с 2005 г. количество позиций номенкла-

туры увеличилось на 63 единицы. В номенклатуру введены такие разделы, как «Средства защиты и спасения», «Дорожно-строительная, подъемно-транспортная, аварийно-спасательная и другая техника», «Лесопожарные средства и оборудование», «Инструмент аварийно-спасательный».

Резерв материальных ресурсов Правительства Мурманской области размещается в хранилищах и на складах, расположенных на территории области и в областном центре. Основные материальные средства резерва имеют специальную маркировку, указывающую на принадлежность к резерву Правительства Мурманской области. Резерв материальных ресурсов Правительства Мурманской области используется в следующих целях:

- для развертывания и содержания временных пунктов проживания и питания эвакуируемых пострадавших граждан в течение необходимого срока, но не более одного месяца;
- оказания единовременной помощи пострадавшим гражданам;
- обеспечения жизнедеятельности населения при возникновении чрезвычайных ситуаций и ведении военных действий или вследствие этих действий;
- проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ по устранению непосредственной опасности для жизни и здоровья людей на территории области в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- проведения неотложных аварийно-восстановительных работ на объектах жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, энергетики, промышленности, транспорта, связи, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации [10].

Выдача материальных средств из резерва на ликвидацию чрезвычайных ситуаций осуществляется на основании распоряжения Правительства Мурманской области, принятого в соответствии с решением Комиссии по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности. В случае необходимости экстренной отправки материальных средств в зону чрезвычайной ситуации их выдача осуществляется в соответствии с приказом начальника ГОКУ «Управление по ГОЧС и ПБ Мурманской области», согласованным с председателем Комиссии по ЧС и ПБ МО, с последующим вынесением данного вопроса на заседание Комиссии и принятием соответствующего распоряжения Правительства Мурманской области по данному вопросу.

Выдача материальных средств на цели гражданской обороны осуществляется на основании распоряжения Правительства Мурманской области.

Материальные средства резерва выдаются на возвратной и (или) безвозвратной основе. На возвратной основе материальные ресурсы выдаются на основании решения Правительства Мурманской области и договоров, заключаемых между ГОКУ «Управление по ГОЧС и ПБ Мурманской области» и получателем материальных средств, с указанием сроков их возврата. На безвозвратной основе — на основании решения Правительства Мурманской области с указанием источника финансирования исполнения выданных материальных средств.

Созданный резерв материальных ресурсов Правительства Мурманской области успешно используется для ликвидации чрезвычайных ситуаций, возникших на территории области.

Так, в 2010 г. материальные средства резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области использовались в соответствии с распоряжениями Правительства Мурманской области: от 10 марта 2010 г. № 60-РП «О комиссии Правительства Мурманской области по оказанию помощи в связи с чрезвычайным происшествием в Ловозерском районе Мурманской области» и от 7 мая 2010 г. № 116-РП «О выделении материальных средств из резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области».

Выдача материальных средств резерва в 2011 г. осуществлялась на возвратной основе в соответствии с решениями Правительства Мурманской области. Материальные средства выделялись:

– главному управлению МЧС России по Мурманской области на тушение лесных пожаров в Архангельской области по распоряжению Правительства Мурманской области от 26 июля 2011 г. № 259-РП;

– ФГКУ Росгранстрой для обеспечения электроснабжения многостороннего автомобильного пункта пропуска «Борисоглебск» по распоряжению Правительства Мурманской области от 29 июля 2011 г. № 261-РП;

– администрации м. о. сельское поселение Териберка Кольского района для обеспечения электроснабжения на подведомственной территории по распоряжению Правительства Мурманской области от 9 декабря 2011 г. № 453-РП.

В 2013 г. материальные средства резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области использовались в соответствии с распоряжением Правительства Мурманской области от 25 апреля 2013 г. № 143-РП «О выделении материальных средств из резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области» для жизнеобеспечения населения и ликвидации аварийной ситуации в с. Кузомень Терского района.

В 2014 г. материальные средства резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области использовались четыре раза на возвратной основе в соответствии с распоряжениями Правительства Мурманской области (от 14 марта 2014 г. № 51-РП, от 5 мая 2014 г. № 96-РП, от 20 июня 2014 г. № 138-РП и от 3 октября 2014 г. № 236-РП), в том числе для проведения Всероссийской тренировки по гражданской обороне с федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами власти Мурманской области и органами местного самоуправления, а также для отработки действий спасателей.

В 2015 г. материальные средства резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области использовались четыре раза на возвратной основе в соответствии с распоряжениями Правительства Мурманской области (от 12 марта 2015 г. № 67-РП, от 7 мая 2015 г. № 123-РП, от 25 августа 2015 г. № 227-РП и от 23 сентября 2015 г. № 244-РП), в том числе для проведения комплексной тренировки по ликвидации природных и техногенных чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера с рабочей группой Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, органами управления и силами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, для обеспечения участия представите-

лей ГУ МЧС по Мурманской области в международных учениях спасательных служб «Баренц-Рескью 2015», а также для отработки действий спасателей.

Восполнение резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области, выданных на безвозвратной основе, обеспечивается за счет средств получателей материальных средств или иных источников, определенных в решении Правительства Мурманской области [11].

Доставка материальных средств, выделенных из резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области в зону чрезвычайной ситуации, производится за счет средств муниципальных образований и (или) организаций, являющихся получателями этих материальных средств.

Финансирование перечисленных мероприятий производится через ГОКУ «Управление по ГОЧС и ПБ Мурманской области» на основании бюджетной заявки на очередной год. Объем финансовых средств, необходимый для приобретения продукции в резерв материальных ресурсов Правительства Мурманской области, определяется с учетом возможного изменения рыночных цен на материальные ресурсы, а также расходов, связанных с формированием, размещением, хранением и восполнением резервов. Бюджетная заявка для создания и пополнения резерва материальных ресурсов Правительства Мурманской области на планируемый год производится в текущих ценах.

Аналогичная работа по созданию резервов материальных ресурсов на ликвидацию чрезвычайных ситуаций проводится и в муниципальных образованиях Мурманской области. С этой целью нормативные правовые акты по созданию вышеназванных резервов приводятся в соответствие с постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации ЧС природного и техногенного характера», в котором изменились критерии оценки пострадавших для расчета потребности в продовольствии, вещевом имуществе, средствах первоочередного обеспечения и т. д.

Практика использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Мурманской области за последние годы подтверждает необходимость дальнейшего совершенствования работы по созданию материальных резервов муниципального уровня, оптимизации номенклатуры и объемов материальных средств, принятия мер по реальному накоплению материальных ресурсов в резервы муниципальных образований. На территории Мурманской области функционируют объекты атомной энергетики, центры горнодобывающей, перерабатывающей, металлургической промышленности. Высокой степени техногенной нагрузки ежегодно подвергаются акватории Кольского и Кандалакшского заливов, где расположены морские торговые и рыбные порты, нефтеперегрузочные терминалы, базируется Северный флот. Поэтому резерв материальных ресурсов неоднократно использовался как для проведения всероссийских тренировок по гражданской обороне с федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами власти Мурманской области и органами местного самоуправления, отработки действий спасателей, так и при ликвидации конкретных чрезвычайных ситуаций на территории области.

В 2016 г. работа по созданию материальных резервов в Мурманской области продолжена.

Список литературы:

1. О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 18, ч. 1, ст. 2136.
 2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» : постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 18, ч. 4, ст. 2207.
 3. Автономов, А.С. Правовая политика современной России в Арктическом регионе / А.С. Автономов, А.В. Малько, С.Б. Немченко // Правовая политика и правовая жизнь. — 2016. — № 1. — С. 8–17.
 4. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (Обзор материалов круглого стола) / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Вестник Санкт-Петербургского ун-та государственной противопожарной службы МЧС России. — 2015. — № 4. — С. 120–137.
 5. Уткин, Н.И. Совершенствование правового регулирования Арктической зоны Российской Федерации // Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике : материалы круглого стола, Мурманск, 26 ноября 2014 г. / под общ. ред. Э.Н. Чижикова и др. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2015.
 6. Немченко, С.Б. О реализации функции государства по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Арктике // Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике : материалы круглого стола. Мурманск, 26 ноября 2014 г. / под общ. ред. Э.Н. Чижикова и др. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2015.
 7. Чебоксаров, П.А. Некоторые аспекты международного сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике // Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике : материалы круглого стола, Мурманск, 26 ноября 2014 г. / под общ. ред. Э.Н. Чижикова и др. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2015.
 8. Силуянова, Н.М. Интересы МЧС России в сфере обеспечения безопасности в Арктике // Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике : материалы круглого стола, Мурманск, 26 ноября 2014 г. / под общ. ред. Э.Н. Чижикова и др. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2015.
 9. О совершенствовании функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : распоряжение Президента РФ от 23 марта 2000 г. № 86-рп. — URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/15292>.
 10. О резерве материальных ресурсов Правительства Мурманской области для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и в целях гражданской обороны на территории Мурманской области : постановление Правительства Мурманской области от 12 марта 2009 г. № 115-ПП. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/913515295>.
 11. О состоянии защиты населения и территорий Мурманской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за 2010–2015гг. : ежегодные Государственные доклады Правительства Мурманской области. — URL: <http://www.mchs.gov.ru>.
-

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
ВЛАДИМИРСКИЙ ФИЛИАЛ
РАНХИГС ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ •

В.А. Чирикин,
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра теории
и истории государства и права
Владимирского филиала РАНХиГС при
Президенте РФ

V.A. Chirikin,
candidate of jurisprudence, associate professor,
department of the theory and history of
state and law
Vladimir branch of RANEPА

**Отношение государств к смертной казни
на рубеже XIX – XX веков (на примере Норвегии,
Швеции, Франции, США и России)**

Аннотация: актуальность статьи обусловлена тем, что многие государства не только идут на смягчение законодательства, при этом отменяя смертную казнь, но и пересматривают свое отношение к самому явлению. В связи с этим возникает вопрос о правомерности и допустимости применения смертной казни, а также о ее необходимости и целесообразности. Цель статьи — проанализировать использование института смертной казни рядом европейских государств, США и Россией в зависимости от уровня преступности на рубеже XIX–XX вв. Для решения поставленных задач применялись общенаучные (диалектический, системный), частнонаучные (исторический, статистический) и специально-юридический (сравнительного правоведения) методы исследования. Автор приходит к выводу, что в рассматриваемый период наблюдается тенденция планомерного сокращения применения института смертной казни в ряде стран, которая не оказывала заметного влияния на состояние преступности в государстве.

Ключевые слова: смертная казнь, карательная система государства, преступление, преступность, терроризм, общественное мнение.

**Relation of the states to the death penalty at a
boundary of XIX – XX centuries (on the example of
Norway, Sweden, France, the USA and Russia)**

Abstract: relevance of article is caused by the fact that many states go not only on mitigation of the legislation, at the same time abolishing also the death penalty, but also on revision of the relation to the phenomenon. In this regard there is a question of legitimacy and admissibility of application of the death penalty, and also of her need and expediency. Article purpose — to analyse use of institute of the death penalty by a number of the European states, the USA, in that number and Russia, depending on crime rate at a turn of the 19–20th centuries. Have allowed to realize objectives applied general scientific (dialectic, system), chastnonauchny (historical, statistical) and special and legal (comparative jurisprudence) research methods. The author comes to a conclusion that during the considered period the tendency of systematic reduction of application of institute of the death penalty in a number of the countries which didn't exert noticeable impact on a condition of crime in the state is observed.

Keywords: death penalty, retaliatory system of the state, crime, crime, terrorism, public opinion.

Проблема смертной казни всегда актуальна. Эта тема была предметом горячих дискуссий в прошлом, она есть в настоящем и будет существовать в будущем. «Смертная казнь считает годы своего существования

тысячелетиями, а свои жертвы — миллионами. Пройдя долгий кровавый путь, она с гордостью указывает своим противникам, что ее жертвенники стоят почти во всех государствах. Это — верно. Но несомненно также, что все еще страшная своею силою, продолжающая сокрушать ежегодно сотни человеческих жизней, она с каждым годом слабеет. Совершавшаяся ранее среди торжественной обстановки, при свете яркого солнца, она спряталась теперь во мглу темной ночи или потемки раннего утра. Не знавшая ранее врагов, не имевшая противников, она теперь принуждена вести упорную борьбу за свое сохранение, и в лицо ей все чаще бросают позорные упреки и тяжкие обвинения» [1, с. 133]. Так выразил свое отношение к смертной казни известный юрист М.Н. Гернет.

Различия между общественным мнением, научными взглядами, политическими и правовыми реакциями по этому вопросу — все это в определенной степени объясняет тематическую важность проблемы смертной казни [2, с. 106].

На рубеже XIX — XX вв. ученые-юристы многих стран мира пытались на международном уровне (съездах криминалистов, пенитенциарных конгрессах) определить связь смертной казни с преступлениями против жизни и здоровья человека и способы ее осуществления, а также отношение общества к данной мере наказания.

Впервые эта проблема была обозначена на международном конгрессе в Будапеште в 1905 г. На конгрессе в Вашингтоне в 1910 г., к сожалению, должного внимания проблеме смертной казни не было уделено. Это объясняется двумя причинами: 1) значительным перенасыщением программы конгресса; 2) сравнительным равнодушием хозяев-американцев к решению этого вопроса. Интересно отметить, что во время заседаний форума европейским представителям из материалов прессы стало известно о двух случаях сожжения негров на юге по так называемому «праву Линча», и, ввиду многочисленных случаев казни в Северной Америке, обсуждение этой проблемы не способствовало бы поднятию престижа американского правосудия [3, с. 27].

В рассматриваемый период трудно было надеяться на достижение единогласного решения по этому вопросу, т. к. отношение правительств отдельных стран к смертной казни было далеко не одинаково.

Тем не менее определенный интерес, на наш взгляд, представляют сведения о применении смертной казни на рубеже XIX—XX вв., которые показывают, каковы те объективные основания, на которых держался данный институт.

Рассмотрим отношение к смертной казни на примере пяти государств: Норвегии, Швеции, Франции, США и России.

С 1876 г. в Норвегии не было ни одного случая казни. Убийство в этой стране было делом исключительным. Одно убийство приходилось на 1 253 722 жителя, т. е. менее 2 случаев убийства в год на всю страну. Кроме убийства, по старому уголовному уложению 1842 г., смертной казнью наказывался ряд других деяний, но за 50 лет (1860—1909 гг.) только одно лицо было казнено за разбой. Таким образом, смертная казнь в Норвегии в рассматриваемый период практически не применялась, и уложение 1905 г., отменяя ее, констатировало, собственно, давно свершившийся факт [4, с. 84—85].

В Швеции, в соответствии с уголовным кодексом 1864 г., смертная казнь применялась за ряд преступлений: измену, посягательство на главу государства, убийство, вытравление плода, вызвавшее смерть женщины, разбой и поджог, вызвавший смерть. Несмотря на это, принятие этого кодекса представлялось значительным прогрессом. Так, с 1799 до 1864 г. в Швеции было казнено 658 человек. С 1900 г. не было ни одного случая смертной казни. Параллельно с отмиранием института смертной казни шло и значительное сокращение числа убийств. В период 1865–1874 гг. было совершено 698 убийств, или 69 в год, что соответствовало 1 убийству на 60 тыс. жителей. В период 1898–1907 гг. — 440 убийств, т. е. 44 в год, или 1 убийство на 118 тыс. жителей. Таким образом, число убийств уменьшилось в 2 раза. Общественное мнение свидетельствовало в пользу отмены смертной казни [5, с. 81].

Пример Норвегии и Швеции убедительно доказывает, что значительное сокращение преступлений против жизни человека происходило параллельно с отмиранием института смертной казни.

Вопрос о смертной казни во Франции был предметом внимания европейских ученых-юристов, криминалистов в связи с обсуждением этой проблемы в палате депутатов. Во Франции повсеместно также наблюдалась агитация и полемика по поводу ее отмены. Интересно, что в этой стране проекты отмены смертной казни были весьма многочисленны. Они вносились в палату в 1838, 1850, 1868, 1870, 1872, 1876, 1881, 1882, 1886, 1894, 1898 и, наконец, 1906 гг. Уголовное право Франции в рассматриваемый период предусматривало назначение смертной казни в 12 статьях общего кодекса, 22 статьях военно-уголовного и 29 статьях военно-морского уставов.

За период с 1899 по 1908 гг. к смертной казни было осуждено 178 преступников, из них казнено — 18. Военными судами за убийства приговорено к казни в период 1899–1907 гг. 42 человека, число же действительно казненных неизвестно [4, с. 73–74]. Исследовав статистику преступности и казней во Франции, профессор Гарсон приходит к выводу о том, что «все формы правления делали в начале своего установления частое употребление из смертной казни, а затем, спустя некоторое время, применяли ее реже и реже» [6, с. 292].

На примере Франции трудно установить связь между тяжкими преступлениями и смертной казнью. Число убийств уменьшается в годы, когда смертная казнь применяется редко. Предоставление смягчающих обстоятельств присяжными и помилование взаимно балансируют. Чрезмерное усиление одного отражается на ослаблении другого. Заметно сокращение казней женщин: с 1880 г. было лишь два случая таких казней. Вспышка общественного мнения в пользу смертной казни в 1908 г. объясняется некоторым увеличением числа преступлений против жизни и частым применением права помилования. Под влиянием этого случаи смертных приговоров с 14 (в 1905 г.) возросли до 41 (в 1907 г.).

Установить зависимость применения смертной казни от состояния преступности в рассматриваемый период в США представляется проблематичным. Можно отметить только, что штаты, в которых смертная казнь была отменена (Мен, Мичиган, Висконсин и Род-Айленд), являлись вместе с тем штатами, на территории которых совершалось наименьшее количество убийств. Их число в перечисленных штатах колебалось между 3 и 13 на 1 млн жителей,

достигая в других штатах 182 (Аризона), 142 (Невада), 103 (Луизиана). В 1890 г. в Соединенных Штатах было казнено 156 человек и подвергнуто линчеванию 117. В 1904 г. было приговорено к казни 106 из 2444 человек, осужденных за убийство. Наибольшее число смертных приговоров наблюдалось на севере и востоке США [7, с. 73–74].

Опыт указанных стран в отношении смертной казни показывает, что ее применение в рассматриваемый период планомерно сокращалось, и число преступлений против жизни не находится в прямой зависимости от суровости репрессий. Отмена смертной казни, наоборот, в определенной степени способствовала сокращению этого вида преступлений.

В России эта проблема имела несколько иной оттенок. Первое применение висельницы произошло в мае 1905 г. к убийце великого князя Сергея. Затем число лиц, подвергшихся смертной казни, стало увеличиваться и к концу года достигло 20. Это число, думается, является незначительным по сравнению с тем, что могло получиться, если бы все виновные в актах террора были приговорены к казни. Большинство преступников даже в 1905 г. не карались смертью; кроме значительного числа убийц полицейских и тюремных надзирателей был помилован ряд лиц, виновных в покушении на жизнь высших должностных лиц, как, например, убийцы московского градоначальника графа Шувалова, губернатора Баку князя Накашидзе и др. В дальнейшем количество случаев смертной казни увеличивалось по мере роста революционного движения и в 1907 г. достигло 1139 человек. Кризис, надо полагать, прекратился в 1908 г., когда основные силы революции были подавлены, а оставшиеся скрылись в подполье, выбрав террор как основную форму противостояния власти. Поэтому в 1908 и 1909 гг., хотя и отмечается сокращение числа смертных приговоров, оно все же было ничтожно: в 1908 г. было совершено 825 казней, а в 1909 — 717 [4, с. 98–99].

Представитель России — М.М. Боровитинов привел на Вашингтонском конгрессе 1910 г. статистику соотношения актов терроризма и количества казненных (таблица).

Таблица

Соотношение актов терроризма и количества казненных

Годы	Число актов террора	Должностных лиц		Частных лиц		Число казней	Соотношение числа казней и смертных приговоров
		убито	ранено	убито	ранено		
1906	4101	768	820	358	686	144	43 %
1907	9181	1231	1312	1770	1734	1139	
1908	7732	394	615	1436	1468	825	
1909	7429	247	358	1089	1068	717	
<i>Итого</i>	28443	2640	3105	4653	4956	2825	

За первую половину 1910 г. было вынесено 315 смертных приговоров, из которых приведены в исполнение 110.

М.М. Боровитинов считал влияние применения смертной казни на сокращение преступности несомненным и ссылался на данные, представленные в 1905 г. в Государственный Совет относительно числа чинов полиции, убитых

в Риге в 1904–1905 гг., которое значительно сократилось после широкого применения смертной казни.

Таким образом, анализ состояния и применения смертной казни в ряде государств на рубеже XIX–XX вв. показывает, что любые инициативы, направленные на отмену смертной казни, не должны быть односторонними, а должны осуществляться параллельно с предупреждением и пресечением преступности. Думается, что ее отмена возможна только тогда, когда недопустимость пролития крови во всякой форме укоренится в сознании самых широких слоев общества.

Список литературы:

1. Смертная казнь: за и против / под ред. С.Г. Келиной. — М.: Юрид. лит., 1989. — 528 с.
2. Малько, А.В. Смертная казнь: Современные проблемы // Правоведение. — 1998. — № 1. — С. 106–116.
3. Люблинский, П.И. Итоги международного тюремного конгресса в Вашингтоне / П.И. Люблинский. — СПб.: Сенатская тип., 1911. — 93 с.
4. Гернет, М.Н. Смертная казнь / М.Н. Гернет. — М.: Тип. Я. Данкин и Я. Хомутов, 1913. — 149 с.
5. Таганцев, Н.С. Смертная казнь : сборник статей / Н.С. Таганцев. — СПб.: Гос. тип., 1913. — 184 с.
6. Люблинский, П.И. Международные съезды по вопросам уголовного права за десять лет (1905–1915) / П.И. Люблинский. — Пг.: Сенатская Типография, 1915. — 379 с.
7. Люблинский, П.И. Смертная казнь в Северной Америке // Журнал уголовного права и процесса. — 1912. — № 1. — С. 73–74.

Э.С. Карпов,
*кандидат юридических наук,
кафедра правового обеспечения
государственного и муниципального
управления
Владимирского филиала РАНХиГС при
Президенте РФ*

E.S. Karpov,
*Candidate of Law,
Department for legal support of the public
and municipal administration of the
Vladimir branch of the RANEPa under
the President of the Russian Federation
esk33@mail.ru*

Новеллы налогового законодательства, касающиеся налогообложения физических лиц

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена постоянно возрастающим количеством изменений налогового законодательства. Цель статьи — проанализировать отдельные изменения налогового законодательства, вступающие в силу в 2015–2016 гг., отразить их положительные и отрицательные моменты, предложить возможные варианты совершенствования налогового законодательства. Реализация поставленной цели стала возможна при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Автор приходит к выводу, что в последние годы в Налоговый кодекс РФ внесено значительное количество изменений. Большинство из них следует оценить положительно, в некоторых случаях они способствуют улучшению положения налогоплательщика-физического лица, в некоторых случаях вводят новые инструменты налогового контроля и препятствуют неправомерному уклонению от уплаты законно установленных налогов и сборов.*

***Ключевые слова:** налогообложение, Налоговый кодекс РФ, пеня, налог на доходы физических лиц, налоговые вычеты.*

Novels tax legislation relating to the taxation of individuals

Abstract: relevance of articles due to the ever-increasing number of changes in tax legislation. The purpose of the article — to analyze individual tax law changes that come into force in the 2015-2016, to reflect their positive and negative aspects, to propose possible options for improving the tax legislation. Realization of this goal was made possible with the help of general scientific (dialectical analysis, synthesis) and private scientific practices (formal legal, comparative legal). The author concludes that in recent years the Russian Tax Code introduced a significant number of changes. Most of them should be assessed positively, in some cases, they help to improve the situation of a taxpayer-physical person, in some cases, introduce new tools tax control and prevent undue evasion of legally established taxes and fees.

Keywords: taxation, the Tax Code of the Russian Federation, penalties, tax on personal income, tax deductions.

Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ) меняется необычайно быстро. Только на протяжении 2015 г. было принято семь федеральных законов, вносящих изменения в первую часть НК РФ, и тридцать один федеральный закон, вносящий изменения во вторую часть. По состоянию на 1 мая 2016 г. в первую часть НК РФ уже внесены изменения четырьмя федеральными законами, во вторую часть НК РФ — девятью. Некоторые из этих изменений достаточно незначительны, другие же наоборот вводят совершенно новые институты налогообложения и налогового контроля либо кардинальным образом преобразуют уже имеющиеся (например, введены порядок налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний, новая форма налогового контроля — налоговый мониторинг, торговый сбор и др.). Проанализируем некоторые из введенных изменений, относящиеся прежде всего к налогообложению физических лиц.

С 1 января 2016 г. изменился размер начисления пени за несвоевременное перечисление налога. Согласно п. 4 ст. 75 НК РФ пеня за каждый день просрочки определяется в размере одной трехсотой действующей в это время ставки рефинансирования Банка России. 11 декабря 2015 г. Центральным банком Российской Федерации было издано указание, согласно которому с 1 января 2016 г. значение ставки рефинансирования приравнивается к значению ключевой ставки Банка России, определенному на соответствующую дату. Ключевая ставка Банка России сегодня составляет 11 %, а применявшаяся еще в декабре прошлого года ставка рефинансирования — 8,25 %.

Таким образом, если за каждый день просрочки уплаты налога налогоплательщик вынужден будет заплатить одну трехсотую ключевой ставки Банка России, то не сложно подсчитать, что за год стоимость неуплаченных сумм налога для налогоплательщика составит 13,2 %. Если рассматривать пени как компенсацию платы за пользование денежными средствами, предназначенными для уплаты налога, то процентная ставка представляется достаточно незначительной. Стоимость кредитных ресурсов, полученных в банках, будет в лучшем случае в 1,5-2 раза выше. Отсюда следует закономерный вопрос: стимулирует ли данное положение налогоплательщика к своевременному исполнению налоговой обязанности, либо же наоборот, он теоретически получает выгоду от использования своевременно не уплаченных налогов и

сборов? Представляется, что размер пени за несвоевременную уплату налога должен быть привязан к другим, более высоким процентным ставкам, нежели ключевая ставка Банка России. Например, это может быть средняя ставка банковского процента по кредитам юридических лиц в месте нахождения налогоплательщика. Однако даже в случае отказа от включения в НК РФ подобного положения, вполне определенно, что слова «ставки рефинансирования» в п. 4 ст. 75 НК РФ следует заменить словами «ключевой ставки».

С 1 января 2016 г. в НК РФ внесены изменения, касающиеся налогообложения физических лиц. Например, стандартный вычет на ребенка теперь предоставляется до тех пор, пока доход работников не превысил 350 тысяч рублей нарастающим итогом с начала года. В прошлом году эта сумма составляла 280 тысяч рублей. Также увеличился размер вычета на ребенка-инвалида. Если ранее он составлял 3000 рублей за каждый месяц налогового периода, то теперь зависит от того, кто обеспечивает ребенка-инвалида. Если это родитель, усыновитель, жена или муж родителя, то им данный вычет предоставляется в размере 12 000 рублей, а если приемный родитель, опекун, попечитель, жена или муж приемного родителя, то вычет равен 6 000 рублей.

Данные вновь введенные положения, несмотря на их положительную оценку, вызывают ряд вопросов. Например, увеличение максимальной суммы дохода, при котором предоставляются стандартные налоговые вычеты, с 280 до 350 тысяч рублей, сэкономит работникам настолько незначительную сумму, что вряд ли большинством налогоплательщиков это будет замечено. Увеличение вычета на ребенка-инвалида с 3 000 до 12 000 рублей для родителей — это, безусловно, неплохая социальная поддержка указанных семей, но какой смысл в уменьшении размера этого вычета до 6 000 рублей для приемных родителей? Ну и, конечно, отметим, что система стандартных вычетов по налогу на доходы физических лиц должна быть пересмотрена в принципе. Как любая организация имеет право уменьшать полученные доходы на сумму экономически обоснованных и документально подтвержденных расходов, так аналогичное право должно быть предоставлено и физическим лицам. Размер стандартного налогового вычета должен быть приравнен к величине прожиточного минимума на самого налогоплательщика, и такую же сумму на каждого из его иждивенцев. Не обложение налогом дохода, который ниже прожиточного минимума, будет соответствовать принципу налогообложения, закрепленного в п. 1 ст. 3 НК РФ, согласно которому при установлении налогов должна учитываться фактическая способность налогоплательщика к уплате налога. В настоящее время, когда налог на доходы физических лиц взимается даже с доходов работника в размере минимального размера оплаты труда, данный принцип явно не работает [1, с. 137].

Ряд изменений несут для физических лиц наоборот отягчающее бремя и увеличивают налоговую нагрузку либо пресекают возможности уклонения от уплаты налога. Например, с 1 января 2016 г. налог на доходы физических лиц, полученные от продажи недвижимости, не уплачивается только в том случае, если до продажи объект недвижимости был в собственности налогоплательщика пять лет и более. Срок три года установлен только в том

случае, если объект недвижимости получен налогоплательщиком в порядке наследования или по договору дарения от физического лица, признаваемого членом семьи или близким родственником, если объект недвижимости получен налогоплательщиком в результате приватизации либо в результате передачи имущества по договору пожизненного содержания с иждивением. Ранее этот срок составлял три года во всех случаях. Новым положением стало и то, что если доход продажи объекта недвижимости меньше 70 % кадастровой стоимости этого объекта по состоянию на 1 января года, в котором зарегистрирован переход права собственности, то облагаемым доходом признается 70 % кадастровой стоимости объекта недвижимости на указанную дату. Данная норма фактически ставит преграду для бесконтрольного занижения цен по договорам купли-продажи недвижимости с целью уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц, что практиковалось практически повсеместно.

Были внесены изменения в порядок исчисления транспортного налога. Так, в п. 2 ст. 362 НК РФ включили уточнение, согласно которому перечень дорогих автомобилей применяется при расчете транспортного налога только за период, в котором он не позднее 1 марта размещен на официальном сайте Министерства промышленности и торговли РФ. Это положение выгодно налогоплательщикам, т. к. теперь в отношении добавленных в перечень моделей пересчитывать налог за прошлые годы с применением повышающего коэффициента не нужно. При отсутствии данной нормы подобная ситуация разрешалась в письмах Минфина, который сначала указал, что в отношении автомобилей, которые включены в новый перечень, но отсутствуют в опубликованном ранее, транспортный налог за прошлые годы надо пересчитать, но без уплаты пеней и штрафов. Однако позже позиция ведомства поменялась [3].

С 1 января 2015 г. вступила в силу ст. 219.1 НК РФ, которая ввела новое правило обложения доходов физических лиц, касающееся определения инвестиционных налоговых вычетов. Так, в настоящее время налогоплательщик вправе получить инвестиционные налоговые вычеты в размере положительного финансового результата, полученного в налоговом периоде от реализации обращающихся на организованном рынке ценных бумаг при условии, что они находились в собственности налогоплательщика более трех лет. Подпунктом 2 п. 1 ст. 219.1 НК РФ предусмотрены вычеты в сумме денежных средств, внесенных налогоплательщиком в налоговый период на индивидуальный инвестиционный счет. Максимальный размер такого вычета составляет 400 000 рублей. Можно также получить вычет в сумме доходов, полученных по операциям, которые учитываются на индивидуальном инвестиционном счете.

Понятие индивидуального инвестиционного счета закреплено в п. 1 ст. 10.2-1 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [2]: это счет внутреннего учета, который предназначен для обособленного учета денежных средств, ценных бумаг клиента – физического лица, обязательств по договорам, заключенным за счет указанного клиента, и

который открывается и ведется в соответствии с данной статьей. Физическое лицо вправе иметь только один договор на ведение индивидуального инвестиционного счета. Указанные изменения призваны стимулировать развитие финансового рынка в России за счет денежных вложений физических лиц. Следует отметить, что в результате этих изменений инвестиции в организованный фондовый рынок, и прежде всего в облигации, становятся для граждан достаточно привлекательными даже на фоне достаточно высоких ставок по банковским депозитам.

Значительно облегчить взаимоотношения налогоплательщиков с налоговыми органами призван личный кабинет налогоплательщика, понятие которого закреплено в ст. 11.2 НК РФ, введенной в действие с 1 января 2015 г. Согласно официальному определению под личным кабинетом налогоплательщика признается информационный ресурс, который размещен на официальном сайте налогового органа в сети Интернет. Личный кабинет налогоплательщика может использоваться для обмена с налоговыми органами информацией, а также для реализации налогоплательщиками и налоговыми органами своих прав и обязанностей, установленных НК РФ. По своему смыслу личный кабинет налогоплательщика также может активно использоваться для обжалования актов налоговых органов и действий или бездействий их должностных лиц, но об этом ни в ст. 11.2 НК РФ, ни в гл. 19 НК РФ ничего не говорится. Полагаем, необходимо внести в указанные нормы изменения в части закрепления возможности использования личного кабинета налогоплательщика для обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц.

Таким образом, большинство внесенных в НК РФ изменений в последние годы обладают явно выраженной позитивной направленностью, в некоторых случаях способствуют улучшению положения налогоплательщика – физического лица, а в некоторых случаях вводят новые инструменты налогового контроля и препятствуют неправомерному уклонению от уплаты законно установленных налогов и сборов.

Список литературы:

1. Карпов, Э.С. Вычеты по налогу на доходы физических лиц в правовой конструкции налога // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее : сборник статей (по материалам Междунар. науч.-практ. конференции, посвященной 85-летию Н.И. Химичевой) / отв. ред. Е.В. Покачалова. — Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. — С. 134–138.
2. О рынке ценных бумаг : федеральный закон РФ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ // Российская газета. — 1996. — 25 апр.
3. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 1 июня 2015 г. № 03-05-04-04/31532 // Экономика и жизнь. — 2014. — 11 июня.

Е.А. Лачина,
кандидат юридических наук,
кафедра гражданско-правовых
дисциплин Владимирского филиала
РАНХиГС при Президенте РФ

А.А. Лачин,
кандидат юридических наук,
кафедра уголовно-правовых дисциплин
Владимирского филиала РАНХиГС
при Президенте РФ

E.A. Lachina,
Candidate of Law,
Vladimir branch of a RANEPA
Lena-lachina@mail.ru

A.A. Lachin,
Candidate of Law,
Vladimir branch of a RANEPA
alexlachin@mail.ru

К вопросу о правовом режиме служебных результатов интеллектуальной деятельности

Аннотация: в статье анализируются проблемы, возникающие в правоотношениях между работником и работодателем при создании служебных результатов интеллектуальной деятельности, поиск баланса интересов обеих сторон. На сегодняшний день достаточное количество результатов интеллектуальной деятельности носят служебный характер, т. е. они создаются в связи с выполнением работником своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя. Регулирование правоотношений между работником и работодателем, связанных с созданием технического результата интеллектуальной деятельности и последующим использованием объектов промышленной собственности, в настоящий момент несовершенно и содержит достаточное количество пробелов, а вместе с тем и вопросов, в связи с чем права и обязанности сторон довольно часто нарушаются и не соблюдаются, что приводит к возникновению споров.

Ключевые слова: право интеллектуальной собственности, результаты интеллектуальной деятельности, служебные результаты интеллектуальной деятельности.

To a question of a legal regime of office results of intellectual activity

Abstract: within this article it is obviously necessary to analyse the questions and problems arising in legal relationship between the worker and the employer at creation of office results of intellectual activity, search of balance of interests of both parties. Today enough results of intellectual activity have office character, i.e. they are created in connection with performance by the worker of the labor duties or a concrete task of the employer. Regulation of the legal relationship between the worker and the employer connected with creation of technical result of intellectual activity and the subsequent use of objects of industrial property at the moment imperfectly also contains enough gaps, at the same time and questions in this connection, the rights and obligations of the parties are quite often broken and aren't observed that leads to emergence of disputes.

Keywords: intellectual property right, results of intellectual activity, office results of intellectual activity.

В настоящее время одной из приоритетных задач государства является эффективная инновационная политика и политика реиндустриализации, направленная на развитие научно-технической сферы для повышения конкурентоспособности отечественных разработок на мировом рынке, стратегии импортозамещения и увеличения экспорта наукоемкой продукции, который непременно затрагивает вопросы интеллектуальной деятельности. Для перехода к такой новой модели экономики ключевое значение приобретает стимулирование создания результатов интеллектуальной деятельности и актуализация ее эффективного управления, что включает в себя

в первую очередь эффективное правовое регулирование возникновения, осуществления и защиты прав на эти результаты.

На сегодняшний день достаточное количество результатов интеллектуальной деятельности носят служебный характер, т. е. они создаются в связи с выполнением работником своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя. Регулирование правоотношений между работником и работодателем, связанных с созданием технического результата интеллектуальной деятельности и последующим использованием объектов промышленной собственности, в настоящий момент несовершенно и содержит достаточное количество пробелов, а вместе с тем и вопросов, в связи с чем права и обязанности сторон довольно часто нарушаются и не соблюдаются, что приводит к возникновению споров.

Понятие «служебный результат интеллектуальной деятельности» возникло в рамках патентного права. На сегодняшний день Гражданский кодекс РФ выделяет как минимум семь понятий результатов интеллектуальной деятельности (далее — РИД), носящих статус служебных и имеющих разные формулировки и основания возникновения.

Выделение результата интеллектуальной деятельности как «служебного» имело целью, в первую очередь, оградить интересы работодателя, с которым работник-автор связан трудовыми правоотношениями, и, в конечном итоге, сделать так, чтобы автор не имел возможности передать свой творческий результат никому, кроме работодателя (заказчика). Иными словами, в патентном праве институт служебного РИД в той или иной форме гарантирует интересы, прежде всего, работодателя, ограждая его от конкурентов. Однако в этом случае работодатель должен быть готов документально подтвердить, что создание новых технических решений, которые впоследствии могут претендовать на правовую охрану в качестве объектов патентного права, входит в трудовые обязанности работника или в конкретное задание работнику, данное работодателем. Это означает, что документ должен быть датирован, утвержден в соответствии с внутренними правилами утверждения документов, действующими у работодателя, и должен содержать доказательство того, что работник ознакомлен с этим документом. Обычно такой документ составляют на бумажном носителе. Если документ существует только в электронном виде, следует убедиться в том, что в случае возникновения судебного разбирательства он будет признан судом в качестве аналога бумажного документа, например, подписан электронными цифровыми подписями, выданными соответствующими удостоверяющими центрами.

Согласно статье 1370 гл. 72 Гражданского кодекса РФ предусмотрено только два критерия при определении понятия «служебный РИД», а именно «созданный работником в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя». Такая редакция норм ГК РФ вызывает многочисленные вопросы в процессе правоприменения и научные дискуссии среди ученых. Дело в том, что конкретное задание работодателя, по мнению некоторых авторов, может выходить за пределы трудовых обязанностей лица, состоящего с работодателем в трудовых отношениях. Поэтому

возникает вопрос о правомерности признания РИД, созданного на основании конкретного задания работодателя, служебным. Трудовое право запрещает работодателю требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором (ст. 60 ТК РФ), т. е. выходящей за пределы его трудовой деятельности. Дополнительная работа по другой профессии (должности) может быть поручена работнику только с его письменного согласия, причем за дополнительную плату (ст. 60 ТК РФ). Поэтому очень внимательно следует относиться к ситуациям, когда в результате выполнения работником его трудовой функции появляются служебные результаты, подлежащие защите как служебные результаты интеллектуальной деятельности.

Точки зрения ученых по данному вопросу разделились. В юридической литературе нет единого мнения о том, входит ли конкретное задание в служебные обязанности работника. Так, профессор В.А. Дозорцев справедливо писал, что «служебные задания могут даваться только в пределах служебных обязанностей, а служебные обязанности соответствуют обязанностям работников, предусмотренных трудовым договором» [1, с. 294]. Е.А. Моргунова, В.В. Погуляев и Н.П. Корчагина полагают, что если речь идет о выполнении задания по созданию, выявлению, выведению объекта за рамками трудового договора, то объект не должен относиться к служебному, т. к. в этом случае лицо, дающее задание другому лицу, не может рассматриваться по отношению к последнему лицу в качестве работодателя [2]. В то же время конкретное задание работнику должно входить в сферу деятельности работодателя [3, с. 306]. В конкретном задании работнику работодатель лишь уточняет трудовые обязанности работника, обусловленные и не выходящие за рамки трудового договора между ними.

Рассмотрим ситуацию, когда конкретное задание все же выходит за рамки трудовых обязанностей работника. В этом случае такое задание будет противоречить ст. 60 Трудового кодекса РФ и может быть оспорено работником. «В то же время, если работник примет задание работодателя, выходящее за пределы его трудовых обязанностей, и приступит к его выполнению, то он должен будет подчиняться правилам внутреннего трудового распорядка и другим локальным актам работодателя. Соответственно, результат его интеллектуальной деятельности при наличии соответствия установленным требованиям следует признать служебным, и права на него будут распределяться между работником и работодателем в соответствии с установленным в ГК РФ порядком. Ситуация не поменяется, если работодатель, давая конкретное задание работнику, предлагает выполнить его на условиях совместительства (ст. 60.1 ТК РФ) или совмещения профессий (должностей) (ст. 60.2 ТК РФ) с соответствующей оплатой труда (ст. 151 и 285 ТК РФ). В этих случаях РИД, полученный работником или группой работников (при условии соответствия предъявляемым требованиям), также следует признать служебным» [4, с. 24–26].

Отсутствие в действующем законодательстве прямого закрепления возможности работника по своему выбору распоряжаться исключительным правом на служебный РИД в случае «возвращения» к нему такого права по закону вызывает определенные трудности в правоприменении и защите

своих интересов и прав как у работника, работодателя, так и у иных лиц, которым работник может передать свое исключительное право. Некоторые вопросы в данной ситуации предлагается решать по аналогии, например, в случае, когда работник желает сохранить информацию в тайне, вследствие признания РИД секретом производства (ноу-хау). Представляется более оправданным применение по аналогии положений абз. 2 п. 4 ст. 1370 ГК РФ о праве работодателя использовать РИД с соблюдением режима ноу-хау на условиях простой неисключительной лицензии.

В связи с этим считаем целесообразным сформулировать второй абзац п. 4 ст. 1370 ГК РФ следующим образом: «Если работодатель в течение четырех месяцев со дня уведомления его работником не подаст заявку на выдачу патента на соответствующие служебное изобретение, служебную полезную модель или служебный промышленный образец в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности, не передаст право на получение патента на служебное изобретение, служебную полезную модель или служебный промышленный образец другому лицу или письменно не уведомит работника о сохранении информации о соответствующем результате интеллектуальной деятельности в тайне, право на получение патента на такие изобретение, полезную модель или промышленный образец возвращается работнику либо передается указанному работником третьему лицу».

В случае, когда право на получение патента возвращено работнику, работодатель в течение срока действия патента имеет право использования служебного изобретения, служебной полезной модели или служебного промышленного образца в собственном производстве на условиях простой (неисключительной) лицензии с выплатой патентообладателю вознаграждения, размер, условия и порядок выплаты которого определяются договором между работником и работодателем, а в случае спора — судом.

Таким образом, правовой режим служебных результатов интеллектуальной деятельности намного более сложен и существенно отличается от так называемых «свободных» или не служебных.

Список литературы:

1. Дозорцев, В.А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации : сборник статей / В.А. Дозорцев; Исслед. центр частного права. — М.: Статут, 2005. — 416 с.
2. Моргунова, Е.А. Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации: Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (постатейный) / Е.А. Моргунова, В.В. Погуляев, Н.П. Корчагина; под общ. ред. Е.А. Моргуновой. — М.: Юстицинформ, 2010. — 656 с.
3. Гаврилов, Э.П. Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (постатейный) / Э.П. Гаврилов, В.И. Еременко. — М.: Экзамен, 2009. — 640 с.
4. Синельникова, В.Н. Служебные результаты интеллектуальной деятельности как объекты гражданского оборота // Бизнес и право в России и за рубежом. Приложение к журналу «Предпринимательское право». — 2012. — № 4. — С. 24–26.

А.В. Аверин,
доктор юридических наук,
профессор кафедры теории и истории
государства и права
Владимирского филиала РАНХиГС
при Президенте РФ

Ю.А. Гроза,
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра теории и истории
государства и права
Владимирского филиала РАНХиГС
при Президенте РФ

A.V. Averin,
Doctor of Law, professor of chair of the
theory and history of state and law
Vladimir branch of a RANEPА at the
Russian President
avaverin@mail.ru

Y.A. Groza,
Candidate of Law, Associate Professor,
Theory and History of State and Law
of Vladimir branch of the Russian
Presidential Academy of National
Economy and Public Administration
groza.y@mail.ru

Правовая предсказуемость — критерий правосудия

Аннотация: история нашего государства знает многочисленные периоды социальных потрясений, приводивших к глобальным изменениям социально-политического и экономического обустройства российского общества. Суд, как социальный институт, всегда выполнял свою основную функцию — разрешение постоянно возникающих правовых конфликтов. Вместе с тем качество правосудия не является константой, поскольку представляет собой величину не постоянную, зависящую от большого числа факторов, важнейшим среди которых следует признать степень зрелости и уровень развития общественных институтов.

В статье сделана попытка ответить на вопросы: возможно ли организовать судопроизводство таким образом, чтобы судебная деятельность государства была наименее подвержена влиянию «околоправовых» факторов и максимально зависима от права, а также является ли предсказуемость правосудия абстрактной правовой категорией или может быть реализована на практике?

Ключевые слова: право, суд, судья, судопроизводство, правосудие, независимость суда, предсказуемость правосудия.

Legal predictability — criterion of justice

Abstract: history of our state knows the numerous periods of the social shocks leading to global changes of socio-political and economic arrangement of the Russian society. The court as social institute, always carried out the main function — permission of constantly arising legal conflicts. At the same time quality of justice isn't a constant as presents itself size not a constant depending on a large number of factors to the major among which it is necessary to recognize degree of a maturity and a level of development of public institutes.

In article attempt to answer questions is made: whether it is possible to organize legal proceedings so that judicial activity of the state was least subject to influence "okolopravovykh" of factors and it is most dependent on the right? Predictability of justice is abstract legal category, or can be realized in practice?

Keywords: right, court, judge, legal proceedings, justice, independence of court, predictability of justice.

Важнейшим критерием, характеризующим правосудие, является его правовая предсказуемость. Предсказуемость правосудия представляет собой многосложное правовое явление, основным гранями которого выступают правовая процедура судопроизводства и правоприменительный результат.

Правовая процедура судопроизводства имеет две стороны: организационную и процессуальную. Процессуальная регламентация судопроизводства формирует условия для отправления правосудия. Тем не менее нельзя умалять ценность и организационной составляющей. В частности, с большой

условностью можно говорить об истинно правосудном судебном процессе, когда организация доставки в судебное заседание подсудимого, содержащегося под стражей, не гарантирует последнему перед судебным заседанием полноценного сна и питания¹.

Однако если правовая процедура должна способствовать формированию оптимальной динамики судебного процесса, то степень вероятности появления правосудного правоприменительного результата лишь отчасти связана с правовой процедурой, поскольку правосудие зависит от всевозможных социальных факторов, первым в ряду которых многими правоведами указывается хорошая правовая система.

В связи с этим интересно мнение бельгийского ученого Рауля ван Канегема, высказанное в книге «Судьи, законодатели и профессора» [1], который выделяет восемь критериев хорошей правовой системы («хорошего права»): не коррумпированные и беспристрастные судьи; вовлечение обывателей в отправлении правосудия либо (хотя бы) свобода в оценке обывателями результатов деятельности судей; демократические принципы отбора судей; профессионализм и компетентность судейского корпуса; понятные и предсказуемые правовые нормы; доступное правосудие; гуманность правосудия; широкое общественное согласие как основа для юридической системы. Обращает на себя внимание тот факт, что европейский ученый (историк и теоретик права) из восьми критериев хорошей правовой системы шесть (!) связывает с судом. Очевидно, что перечисленные критерии имеют базовое значение для формирования предпосылок правосудного правоприменения. Не менее очевидно и то, что правосудный результат зависит и от инструментария, которым пользуется судья, занимаясь отправлением правосудия.

Независимое правосудие, реально действующая судебная система — основная гарантия реализации и соблюдения прав граждан, а также единственно возможный путь становления и развития правового государства. Именно поэтому изменения, происходящие в судебной системе, проведение реформ в данной сфере находятся под пристальным наблюдением и вызывают живой интерес как практикующих юристов, так и ученых [2].

Вместе с тем современный уровень отечественного судопроизводства оставляет много места для справедливой и конструктивной критики. Основа правосудия — верховенство права в системе регулирования общественных отношений и такая организация судопроизводства, которая гарантирует торжество права в любом судебном процессе на любой его стадии. Правосудие — не синоним судопроизводства². Главным, хотя далеко не единственным критерием, характеризующим правосудие, является главенство права в правоприменительной деятельности суда. В свою очередь, одним из существенных признаков, определяющих степень реализации права в судопроизводстве, представляется соотношение субъективного и объективного факторов в деятельности суда по

¹ Сомнительным выглядит мнение, согласно которому все, что происходит вне зала судебного заседания, никакого отношения к судебному процессу не имеет. Особенно это касается условий содержания подсудимых, находящихся под стражей.

² В России, по нашему убеждению, правосудие как системное социальное явление пока не сформировано.

разрешению судебных дел. В случае проявления главенствующей роли объективного фактора (права) в судебной деятельности при разрешении правовых вопросов вывод по любому судебному делу детерминирован правом. При главенствующей роли субъективного фактора (мнения судьи, основанного не на праве, а на своем внутреннем убеждении) торжествует судебный произвол [3, с. 347–352].

Следовательно, судопроизводство должно быть построено таким образом, чтобы при точном выполнении недвусмысленных юридических правил, регламентирующих логику отбора доказательств, судья по окончании судебного разбирательства удалялся из зала судебного заседания с конкретным перечнем доказательственного материала (с которым при прочих равных условиях удалился бы и любой другой судья), а в совещательной комнате пользовался стандартным (единообразным для всех) инструментарием с целью формирования правосудного вывода. *Качественный правовой продукт (правосудный правоприменительный судебный акт) должен быть предсказуем*, т. е. при одном и том же доказательственном багаже, при одних и тех же правилах работы с доказательствами, при одном и том же процессуально-правовом инструментарии, при наличии здравого ума и отсутствии предвзятости у разных судей результат в правовой основе должен быть предсказуемым (идентичным).

В связи с этим небезынтересным выглядит экскурс в историю отечественного судебного процесса, когда главенствовала не теория свободного судебного усмотрения, а теория формальных доказательств, а судебный процесс тяготел к инквизиционному, а не к состязательному [4].

Законодательно в России формальная сторона процесса была регламентирована Уложением 1649 г., а позднее, в середине XIX в., в Своде Законов окончательно закреплялась формальная система доказательств, как уголовного, так и гражданского судопроизводства.

Судопроизводство России начала XIX в. было построено по типу германского дореформенного процесса и делилось на три части — следствие, суд и исполнение. В ходе предварительного следствия устанавливались фактические обстоятельства. А все юридически значимые обстоятельства, состав преступления определялись уже в ходе формального следствия. Устанавливался предмет преступления, субъект, способ, место, время, умысел. На данном этапе должны были собираться и оформляться в установленном порядке все доказательства по делу.

Судебный процесс заключался в рассмотрении вопроса о правильности производства следствия. С доказательствами по делу суд знакомился только по письменным материалам, предоставленным следствием. Законом были установлены правила оценки доказательств, в соответствии с которыми судом принималось то или иное решение [5, с. 34–36].

Суть теории формальных доказательств состояла в установлении публичной властью объективной истины. Истина, установленная единоличным следователем, передавалась суду в виде документов и письменных протоколов.

Выделяются следующие черты формальной системы доказательств:

1. Необходимость установления истины по делу: никто не может быть осужден без точных доказательств или явных улик; чем более тяжкое обвинение,

тем сильнее должны быть доказательства (ст. 304, 310 кн. 2 т. 15 Свода Законов Российской империи (1857 г.). При невозможности формального обоснования абсолютной истины лицо оправдывалось или оставлялось в подозрении.

2. Тайность и письменность собирания доказательств. В области действия уголовного права установление истины является абсолютным правом государя и его судей и находится в их исключительной компетенции. При установлении истины необходимо было подчиняться строгим правилам, касающимся, прежде всего, оформления процессуальных документов. Письменные протоколы, собранные следственным органом, служили основной формой доказательств [6, с. 53–54].

3. Ограничение правоусмотрения судьи. Система формальных доказательств была инструкцией для судьи. Правосудие осуществлялось согласно букве закона.

4. Определение законом силы доказательств. Судья оценивал как отдельное доказательство, так и их совокупность в соответствии с правилами, установленными законом. Каждое доказательство, взятое в отдельности, могло определить результат судебного разбирательства: полное доказательство — могло стать основанием любого приговора, неполное доказательство могло повлечь за собой мучительное наказание, но не смертную казнь, наличие одних улик влекло оставление в подозрении.

Например, ст. 312 Законов о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках Свода законов Российской империи 1857 г. определены обстоятельства, установление которых обязательно при рассмотрении дел об изнасиловании, и предписывалось, что «определять положенное законом наказание не иначе, как: 1) по точном удостоверении в действительности насилия; 2) когда свидетели будут, что изнасилованная криком своим призывала на помощь посторонних; 3) когда у ней, или у обвиняемого, или у обоих окажутся кровавые знаки, синие пятна, или изорванное платье, свидетельствующие о сопротивлении; 4) когда объявление о том подано будет тотчас или до истечения дня».

5. Присутствие элементов арифметики в оценочной деятельности судьи. Например, два полудоказательства могут составить полное доказательство; вспомогательные доказательства, если их несколько и они не противоречат друг другу, соединяются и образуют полудоказательство, но как бы много их не было, они никогда не составляют полного доказательства. Такая система жестко ограничивает судью; при несоблюдении определенных правил любой приговор оказывается необоснованным, даже если обвиняемый действительно виновен [6, с. 55–56].

6. Развитая система легальных презумпций. Презумпция — общее правило, обязывающее суд признать определенный факт установленным или неустановленным, если по делу установлен другой факт, с которым это правило связывает заранее определенные последствия. Совершенное доказательство — неопровержимая презумпция, несовершенно доказательство — опровержимая презумпция.

В современной юридической практике наблюдаются некоторые признаки формализма, причем его негативной стороны, прежде всего при оценке допустимости доказательств, в то время как при изучении речей юристов XIX в., отмечается, что ими практически никогда не оспаривалась законность

получения доказательств на предварительном расследовании. В оценке доказательств в суде стороны делали упор на логику доказывания, психологию преступника, анализ неблагоприятной социальной среды и прочее [7]. Сегодня основной стратегией защиты является процедурная деконструкция доказательственных фактов, а именно: порождение сомнений у судьи в допустимости доказательств — протоколов следственных действий — ввиду допущенных органами предварительного следствия нарушений уголовно-процессуального закона. Таким образом, истинность сведений оспаривается не с точки зрения их соответствия логической правильности, а с точки зрения речевого выражения, формы. В оценке доказательств усиливается акцент на формальном элементе: реквизитах, оформлении процессуальных документов.

Как отмечает С.Ф. Афанасьев, гражданское судопроизводство России начала XIX в. отличалось крайним формализмом и медлительностью. Изжив себя, формальное судопроизводство уступило место своему историческому антитипу, и юридически в России формальная система доказательств была отменена Судебной реформой в 1864 г. [8].

Уставом гражданского судопроизводства 20 ноября 1864 г. была введена новая систем доказательств, в соответствии с которой суд должен был оценивать доказательства по внутреннему убеждению, исходя из обстоятельств дела. В Уставе указывалось, что теория доказательств, основанная единственно на их формальности, отменяется. Правила о силе доказательств должны были служить только руководством при определении вины или невинности подсудимых по внутреннему убеждению судей, основанному на совокупности обстоятельств, обнаруженных при производстве следствия и суда.

Как отмечает Л.Е. Владимиров, общим юридическим основанием к суждению о силе доказательства следует считать его соответствие правовым и логическим требованиям. Правовыми условиями следует почитать те условия собирания и эксплуатации доказательства, которые установлены в Кодексе; логическими — те критерии, которые выработаны человеческим опытом об источниках фактической достоверности [9]. Данный вывод сделан из анализа проекта инструкции о силе доказательств, которую предполагалось внести в Устав уголовного судопроизводства 1864 г.

Осмысление содержательной стороны исторических периодов отечественного судопроизводства (среди которых особую значимость и ценность для осмысления закономерностей судебной власти занимает пореформенный период второй половины XIX в.) позволяет сделать следующее теоретическое заключение: для того, чтобы суды были по-настоящему независимы от законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, а также от «околоюридических» факторов, воздействующих на судей в каждом конкретном случае, судебная власть должна быть максимально жестко зависима от закона, т. е. правовая регламентация судебной деятельности не должна оставлять вакуума в судебной процедуре исследования и оценки доказательств по делу, а также формирования окончательных выводов [10, с. 364–365], которые должны каждый раз быть сделаны лишь на основе совокупности имеющихся по делу доказательств, отвечающих критериям, установленным процессуальным правом.

Список литературы:

1. Raul van Caenegem, R. Judges, Legislators and Professors. Chapters in European Legal History. Cambridge, 1992. — 191 с.
2. Аверин, А.В. Истина и судебная достоверность (Постановка проблемы). — 2-е изд., доп. / А.В. Аверин. — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. — 464 с.
3. Аверин, А.В. Правосудие в правовом государстве // Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики: Материалы X международной научно-практической конференции. — М.: РГУП, 2016. — 536 с.
4. Аверина, Ю.А. Судебные доказательства (общетеоретическое исследование). — 2-е изд., испр. и доп. / Ю.А. Аверина. — Саратов: Научная книга; Владимир: Транзит-Икс, 2006.
5. Фойницкий, И.Я. Курс уголовного судопроизводства / И.Я. Фойницкий. — СПб.: Альфа, 1996. — 607 с.
6. Фуко, М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы / М. Фуко. — М.: Ad Marginem, 1999. — 480 с.
7. Плевако, Ф.Н. Избранные речи / Ф.Н. Плевако. — М.: Юрид. лит., 1993. — 544 с.
8. Афанасьев, С.Ф. Проблема истины в гражданском судопроизводстве : учеб. пособие / С.Ф. Афанасьев. — Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 1999. — 135 с.
9. Владимиров, Л.Е. Учение об уголовных доказательствах / Л.Е. Владимиров. — Тула: Автограф, 2000. — 464 с.
10. Философия права. Курс лекций : учебное пособие : в 2 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. — М.: Проспект, 2011. — Т. 2. — 555 с.

Н.В. Зин,

*кандидат исторических наук, доцент
кафедры теории и истории государства
и права Владимирского филиала
РАНХиГС при Президенте РФ*

N.V. Zin,

*Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor Department of Theory
and History of State and Law of Vladimir
Branch of RANEPА
zinnataly@yandex.ru*

Реформа М.М. Сперанского в сфере духовного образования

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью проблемы совершенствования на современном этапе системы российского образования, связанного с переходом на новое содержание, отвечающее настоящим социально-экономическим и государственно-правовым потребностям. Цель статьи — обратиться к ретроспективе реформы образования, проводившейся в первой четверти XIX в. по проекту М.М. Сперанского, в результате которой многие учебные заведения были преобразованы. Используются общенаучные (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучные (сравнительно-правовой) методы. Автор приходит к выводу о том, что обогащение науки и практики ценностями, накопленными человеческой цивилизацией в прошлые эпохи, поможет системе образования решить те серьезные задачи, которые ставятся перед ней на современном этапе.*

***Ключевые слова:** реформа, М.М. Сперанский, духовное образование, Александр I, Российская империя, Синод.*

Reform of Speransky in the field of religious education

***Abstract:** the relevance of this article is caused, first of all, the importance of the problem of improving on the modern stage Russian educational system, associated with the transition to the new content that meets real socio-economic and state-legal needs. The purpose of the article is to refer to the retrospect of*

the education reform undertaken in the first quarter of the nineteenth century, by M. M. Speransky, in which many educational institutions were transformed. When writing the article the author used General scientific (dialectic, analysis, synthesis) and specially scientific (comparative legal) methods. In conclusion, the author on the basis of the work, comes to the conclusion that the enrichment of the science and practice of values, accumulated by the human civilization in the past era, can help modern education to solve the serious problems that are put forward in front of him at the present stage.

Keywords: *reform, by M. M. Speransky, spiritual education, Alexander I, the Russian Empire, the Synod.*

В начале XIX в. вступивший на российский престол император Александр I столкнулся с рядом социально-экономических и политических проблем, ставших последствием бурно развивающейся в то время в России бюрократической системы управления, избавиться от которых возможно было посредством более рациональной организации управленческих институтов, упорядочения управленческого аппарата. Для этого нужны были образованные люди, причем не только среди узкого круга элиты, но и среди более широких слоев населения. Этим объяснялось приближение императором к себе М.М. Сперанского. Александр I увидел в нем человека, способного разработать схему наиболее рационального политического устройства. К тому времени среди образовательных учреждений России значительный опыт организации обучения имели только духовные учебные заведения, контролируемые церковью.

В начале правления Александра I М.М. Сперанский пользовался явным расположением петербургского общества. Так, 29 ноября 1807 г. он был назначен членом «Комитета для изыскания способов усовершенствования духовных училищ и к улучшению содержания духовенства». 26 июня 1808 г. императору было представлено на утверждение от имени данного комитета «Начертание правил об образовании духовных училищ», текст которого, содержавший план реформы системы духовного образования в России, был целиком написан Сперанским. В соответствии с ним предполагалось создание духовных учебных заведений четырех ступеней: академии, семинарии, уездные училища и приходские школы. Для руководства всей системой духовного образования при Святейшем синоде учреждалась «Комиссия духовных училищ». Каждая из 36 епархий, существовавших на тот момент в России, должна была иметь одну семинарию, 10 уездных училищ и до 30 приходских школ. В каждом из четырех духовно-учебных округов должна была действовать одна духовная академия (в Санкт-Петербурге, Москве, Киеве, Казани) и «Конференция по поощрению учености», главным образом в области богословских наук.

Главной задачей «Комиссии духовных училищ» становилась разработка уставов для учебных заведений всех ступеней. Выполнение данной задачи было возложено на Сперанского, который написал введение к уставам и первую часть Устава духовных академий. Однако занятость государственными делами не позволила ему довести начатую работу до конца. Передав ее для завершения Рязанскому архиепископу Феофилакту (Русанову), М.М. Сперанский занялся разработкой проектов новых государственных преобразований. Впоследствии деятельность «Комиссии духовных училищ»

высоко оценивалась историками Церкви, характер которой был во многом определен Сперанским [1].

В полной мере осознавая, что качество духовного образования зависит не только от характера преподавания наук в духовных учебных заведениях, но и от того, насколько прочна их материальная, финансовая основа, Сперанский предложил императору Александру I передать на содержание духовных школ доходы от продажи церковных свечей, на что было дано согласие. Кроме того, Сперанским были предложены и другие меры для финансовой поддержки духовных учебных заведений, позволявшие к 1814 г. получить капитал в 25 млн руб. Так, по его плану Святейший Синод должен был положить в банк часть церковного имущества общей стоимостью в 1 млн 200 тысяч руб. сроком на шесть лет. К этой сумме предполагалось добавить 1 млн 800 тысяч руб. из государственной казны и 3 млн руб. из доходов от годовой продажи свечей [1].

Вышеперечисленные преобразования можно проследить на примере Владимирской духовной семинарии Владимиро-Суздальской епархии, образованной по указу Синода в ноябре 1740 г., в которой в свое время получил образование и будущий реформатор М. М. Сперанский. Обучение в духовных школах «в надежду священства» было делом новым для владимирского духовенства, и родители, хотя и дали подписки, но замедлили доставку своих детей во Владимир к назначенному сроку. Приемные испытания начались лишь в конце января 1750 г. К их началу прибыло около 800 детей. Однако из-за абсолютной неграмотности к обучению было допущено около 100 человек.

27 января 1750 г. был утвержден орган внутреннего управления семинарскими делами — семинарская контора. Вслед за этим открылись и учебные занятия. Первым ректором Владимирской духовной семинарии стал архимандрит Товия (Кремповский). Содержалась Владимирская семинария, как и другие семинарии того времени, за счет так называемых епархиальных «хлебных» сборов, производившихся в размере 1/20 с монастырей и 1/30 с церковью Владимирской епархии.

В 1764 г. был получен Высочайший Указ о прекращении епархиальных хлебных и денежных сборов и о содержании семинарии на особых штатных окладах. В истории российских духовных школ назначение штатных государственных окладов рассматривалось как дело первостепенной важности. К сожалению, на первых порах штатный оклад был слишком мал. На Владимирскую семинарию положено было отпускать 653 руб. 55 к., т. е. около половины того, что до сих пор, при всех недоимках и неплатежах получала семинария от епархии.

Начался упадок семинарии. Классы закрывались, об учителях из Киева нельзя было и думать. Преподавали свои же выпускники. Количество учеников в семинарии сократилось до 50 человек. Общежитие было ликвидировано. Ученикам выдавали стипендию в очень небольших размерах. Жильем, одеждой и питанием они должны были обеспечивать себя сами.

Улучшение наступило только с 1780 г., когда штатный оклад был увеличен до 2 тыс. руб. Семинария снова ожила. Число учащихся возросло до

150 человек. В 1785 г. в первый раз открылась высшая школа — богословский класс для подготовки будущих преподавателей.

Для разрешения трудного экономического вопроса было предложено открыть несколько духовных училищ. Они содержались родителями тех детей, которые в них обучались. Такое училище в 1790 г. было открыто и в здании бывшей Владимирской семинарии. Сначала училища служили слабым подспорьем для объединенной семинарии. Каждому родителю, естественно, хотелось поместить своих детей в Суздальскую семинарию, на обучение в которой не приходилось платить никаких взносов. В 1798 г. кафедра Владимирского епископа была перенесена обратно во Владимир, за ним на старое место перешла и семинария. Но это была уже семинария, мало похожая на семинарию времен М.М. Сперанского.

В конце 1814 г. Владимирская семинария была реорганизована по проекту, в разработке которого принимал участие ее бывший воспитанник М.М. Сперанский. Делами Владимирской семинарии стали весть в правлении Московской духовной академии. Денежные оклады значительно повысили из средств так называемого духовно-учебного капитала. Была сделана попытка и к вытеснению старого формально-схоластического направления духовных школ. Тем не менее, несмотря на проделанную работу, для полного преобразования данного направления требовалось еще много времени.

Одной из важнейших проблем в решении обустройства данных учебных заведений было отсутствие общежитий, что не позволяло наладить учебный процесс на должном уровне. Почти все ревизоры, инспектировавшие Владимирскую семинарию в первой половине XIX в., отмечали, что ученики не имели совместного проживания, а казенное содержание получали деньгами, которые по их несовершеннолетию не всегда могли употребить с пользой для себя, что, в свою очередь, являлось серьезным препятствием к улучшению учебной и воспитательной работы в целом [2, с. 173].

Дело о построении семинарского общежития было поднято еще в 1818 г., но по стечению разных обстоятельств не могло быть скоро окончено. Наконец, в 1833 г. семинария приобрела за рекой Лыбедь небольшой участок земли с домом, где и открылось небольшое общежитие на 50–70 человек. Однако общежитие это располагалось вдали от семинарии, к тому же было очень тесным. Между тем, несмотря на выделение из семинарии низших классов, число учеников в ней к 40-м гг. XIX в. возросло до тысячи человек.

В административно-учебной сфере с момента начала проведения реформы 1814 г. произошли значительные перемены. Прежде всего, в 1839–1840 гг. в семинарский курс были введены некоторые новые предметы, носившие по большей части практический характер. В семинарии стали преподаваться сельское хозяйство, медицина, геодезия.

С 1797 по 1900 гг. Владимирская семинария выпустила из своих стен учеников, завершивших полный курс образования, порядка 7 000 человек. Сведения о количестве выпускников с 1750 по 1796 гг. не сохранились.

Продолжая работать над планом преобразования системы духовного образования в России, Сперанский одновременно писал проект устава светского учебного заведения нового типа, которое было названо впо-

следствии Царскосельским лицеем, по причине его месторасположения, и ставшего школой кадров высокообразованных государственных чиновников. Сперанский следующим образом определил в его первой статье главную задачу данного учебного заведения: «Лицей учреждался для образования юношества, особенно предназначенного к высшим частям государственной службы». В окончательном варианте Устава Царскосельского лицея, который император Александр I утвердил 12 августа 1810 г., говорилось: «Учреждение лицея имеет целью образование юношества, особенно предназначенного к важным частям службы государственной».

М.М. Сперанский полагал, что с помощью хорошо налаженной образовательной системы государство могло получить «добрых исполнителей», «просвещенных судей», стоящих на страже законности и порядка. Поэтому первоочередной задачей Сперанский считал просвещение «среднего класса» — мелкого дворянства, купечества, чиновников, духовенства, т. е. тех слоев населения, которые поставляли кадры для бюрократической, учительской, духовной среды.

Таким образом, Сперанский создал проект новой системы духовного образования в Российской империи, благодаря которому многие учебные заведения были преобразованы, в том числе Владимирская духовная семинария, что, в свою очередь, позволило решить проблему духовного воспитания в государстве. Он создал стройную систему церковных школ высшей, средней и низшей ступени и укрепил их материальное положение, а также расширил задачи церковного образования, определив возможность выпускникам семинарий поступать в некоторые светские высшие учебные заведения. Думается, что обогащение науки и практики ценностями, накопленными человеческой цивилизацией в прошлые эпохи, поможет системе образования решить те серьезные задачи, которые ставятся перед ним на современном этапе. Изыскивая новые пути развития начального среднего и высшего образования в настоящее время, необходимо учитывать наиболее значимые положения просветительско-педагогического учения М.М. Сперанского, в частности, идеи о том, как важно подготовить молодых людей к несению государственной службы в духе патриотизма и использовать те гуманные ценности, которые непременно прививались юношеству в XIX в. Педагогам следует принять во внимание советы М.М. Сперанского о наставничестве. Сегодня в нашем государстве наблюдается острый недостаток в квалифицированных кадрах, в низком уровне производственно-технического образования. В связи с этим важно учесть опыт одного из виднейших педагогов прошлого и его рекомендации по повышению уровня практических навыков работников той или иной сферы профессиональной деятельности.

Список литературы:

1. Смолич, И.К. История Русской церкви. 1700–1917 гг. / И.К. Смолич. — М.: Изд-во Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, 1996. — 799 с.
 2. «И потомство отдаст ему справедливость». Михаил Михайлович Сперанский: взгляд из XXI в. — Владимир: Атлас, 2011. — 300 с.
-

Б.Н. Нескородов,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административно-правовых
дисциплин Владимирского филиала
РАНХиГС при Президенте РФ

B.N. Neskorodov,
Candidate of Law, Associate Professor of
the department administrative and legal
disciplines of Vladimir branch of RANEPА
Neskorodov@mail.ru

Формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению и защита граждан, сообщающих о фактах коррупции

Аннотация: в статье дается анализ и логическое обоснование необходимости последовательной реализации идей антикоррупционной политики, изложенных в действующем законодательстве. Формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции не может являться самоцелью. Реализация данной задачи только создает необходимые условия для эффективной борьбы с коррупцией и минимизации ее социальных предпосылок. Однако в обществе чрезвычайно сильны стереотипы негативного восприятия граждан, информирующих правоохранительные органы о фактах коррупции. Такие граждане нуждаются не только в правовой, но и в моральной поддержке и защите. Анализ практики показывает, что в настоящее время действия государства в данных вопросах носящих в большей степени формальный характер. Четкой системы мер и гарантий для граждан, включившихся в борьбу с коррупцией, нет, вопросы морального и материального стимулирования продолжают оставаться предметами бесконечных дискуссий. В данном случае нужны не дискуссии, а политическая воля и тщательно выверенная по целям антикоррупционного управления политика.

Ключевые слова: коррупция, нетерпимое отношение, антикоррупционное управление, антикоррупционные меры, информирование о фактах коррупции, правовая защита, коррупционные преступления.

Formation of social intolerance of corrupt behavior and the protection of citizens who report on corruption

Abstract: the article provides the analysis and rationale of the need for consistent implementation of the ideas of anti-corruption policy, set out in the legislation. Forming in the society intolerant relation to corruption cannot be an end in itself. Implementation of this task only creates the necessary conditions for an effective fight against corruption and to minimize its social prerequisites. However, in a society with extremely strong negative stereotypes of perception of the citizens to inform law enforcement bodies about the facts of corruption. Such individuals need not only legal, but also moral support and protection. Analysis of the practice shows that currently the actions of the state in these matters is rather formal. A clear system of measures and safeguards for citizens to become involved in the fight against corruption is not issues of moral and material incentives continue to be the subjects of endless discussions. In this case we need not debate, but political will and carefully calibrated for the purpose of anti-corruption control policy.

Keywords: corruption, intolerance of corruption, anti-corruption management system anti-corruption measures, information about corruption, legal protection, corruption crimes.

Задача институтов гражданского общества и государства о продолжении «работы по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению» [1] остается актуальной, поскольку без этого невозможны ни осуществление эффективной борьбы с коррупцией, ни формирование системы по ее предупреждению, ни действенная профилактика коррупционных проявлений.

Однако работа по правовому просвещению и воспитанию в школах, проведение конференций, публикации в СМИ и другие мероприятия не гарантируют формирования нетерпимого отношения граждан к коррупции. Все это важно, но недостаточно. Тем более, это не должно подменять реальную борьбу с коррупцией, поскольку антикоррупционное воспитание и просвещение — это лишь предпосылка к созданию условий для более эффективного противодействия коррупции в системе государственного и муниципального управления. Как бы отрицательно общественность и отдельные граждане не относились к коррупции, возможности их по реальному противодействию коррупции без правоохранительных органов весьма ограничены.

При этом совершенно ясно, что формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции расширяет оперативные возможности для борьбы с коррупцией всей системы правоохранительных органов, поскольку общий моральный антикоррупционный настрой в обществе будет мотивировать граждан на активную гражданскую позицию, на содействие в борьбе с данным негативным социальным явлением. И это уже вполне конкретный результат антикоррупционного просвещения и воспитания граждан.

В то же время эффект от активного сотрудничества граждан с государственными органами будет гораздо значительнее, если государство, в свою очередь, возьмет на себя некоторые обязательства перед лицами, сообщающими о коррупционных правонарушениях. Это имеет принципиальное значение, поскольку сегодня отсутствуют какие-либо правовые механизмы для реализации гражданином своей «нетерпимости к коррупции» и его последующей защиты от возможного преследования со стороны коррупционеров.

По данным Общественной палаты РФ, осуществляющей мониторинг сообщений граждан из регионов страны о коррупционных правонарушениях, в последние годы наблюдается тенденция роста таких сообщений. При этом отмечается, что просматривается четкая корреляция роста активности граждан в тех регионах, где более успешно и масштабно осуществляются мероприятия по правовому просвещению и формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционным правонарушениям. В то же время отмечается и рост числа случаев, когда в отношении отдельных граждан, сообщавших о фактах коррупции в различные инстанции, в последующем осуществлялись «гонения» вплоть до увольнения со службы или работы. Это отмечалось, в частности, на заседании экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции 18 декабря 2014 г., членом которого является автор проводившегося совместно с Общественной палатой РФ и посвященного проблемам защиты лиц, сообщивших о ставших им известными фактах коррупции [2].

На необходимость защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав указывается в ст. 33 Конвенции ООН против коррупции [3], где, в частности, говорится о необходимости принятия в национальных законодательствах стран – участниц соответствующих правовых норм, направленных на защиту лиц, сообщающих компетентным органам о фактах коррупции. Кроме того, согласно Антикоррупционному плану действий, принятому на саммите «Группы 20», страны – участники, в том числе и Российская Федерация, приняли

обязательства включить в национальное законодательство «нормативные акты, направленные на защиту заявителей о коррупции, в целях обеспечения уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста стран – участниц» [4]. В 2014 г. в Австралии участниками «Группы 20» принят План противодействия коррупции на 2015–2016 гг., предусматривающий осуществление мер по противодействию коррупции в государственном и частном секторах, в том числе путем «совершенствования законодательства о защите лиц, информирующих о фактах коррупции» [5].

Рабочей группой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок рекомендовано «вести четкие правила (инструкции)», согласно которым государственные должностные лица «должны сообщать в компетентные органы о своих подозрениях в подкупе иностранных должностных лиц, совершенном физическими или юридическими лицами». Рекомендовано также принимать дальнейшие меры «по защите тех работников частного или государственного секторов, которые добросовестно и на разумных основаниях сообщили в компетентные органы о подозреваемом подкупе иностранных должностных лиц», а также «гарантировать, что данные заявления подвергнутся тщательному расследованию и оценке достоверности компетентными органами» [6].

Таким образом, защита лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, может рассматриваться как международное обязательство Российской Федерации по противодействию коррупции в рамках осуществления внутренней антикоррупционной политики.

В 2008 г. автором изучался опыт антикоррупционного управления в Канаде, в которой, по оценкам независимых экспертов, уровень коррупции существенно ниже, чем в России. Не впадая в идеализацию внутренней антикоррупционной политики Канады, тем не менее следует констатировать, что в решении конкретных антикоррупционных задач в системе органов власти Канады правовые и организационные механизмы функционируют достаточно результативно. Они последовательны и, как правило, комплексно охватывают всю проблему (в отличие от наших подходов, часто страдающих «половинчатостью» решений) и достаточно жестко исполняются, что позволяет добиваться существенного снижения коррупционных рисков.

В системе антикоррупционного просвещения и воспитания государственных служащих в Канаде главный упор делается на их морально-нравственное и идеологическое воспитание, пронизывающее всю организацию государственной и муниципальной службы. Одной из основ для этого выступает «Кодекс ценностей и этики для государственной службы»: корпоративный документ, который в системе воспитания «возведен в культ» [7]. Высокие нравственные качества, а особенно «честность и добросовестность при исполнении своего служебного долга» включены в перечень качеств общей профессиональной пригодности государственного служащего. Для придания большей значимости «Кодекса этики и честности на государственной службе», при подписании контракта будущий государственный служащий в одном из пунктов контракта берет на себя обязательства строго соблюдать данный

этический кодекс. Следовательно, нарушение этической нормы автоматически становится нарушением условий контракта, позволяющим представителю нанимателя расторгнуть его, с последующим увольнением государственного служащего на основании профессиональной непригодности.

В личных беседах с автором канадские коллеги неоднократно отмечали, что формирование антикоррупционной системы ценностей у государственных служащих, безусловно, снижает общий уровень коррупции, но это не является гарантией, что коррупция исчезнет совсем. Коррупционеры действуют, как правило, тайно и глубоко законспирированно. Следовательно, для выявления признаков коррупционного поведения необходимы механизмы или каналы «обратной связи», т. е. конкретные организационно-правовые механизмы получения подозрительной на коррупцию информации от отдельных государственных служащих и граждан. Эти каналы должны быть надежными, доступными и обеспечивать конфиденциальность.

В Министерстве общественных работ и правительственных услуг Канады функционирует Отдел старшего управляющего рисками (организационно замыкается на заместителя министра), в котором, наряду с отделами «Мониторинга», «Ценностей и этики», «Директоратом специальных расследований» и др., специально для получения информации от граждан функционирует «Отдел конфиденциальной информации». Данный Отдел укомплектован опытными и хорошо зарекомендовавшими себя бывшими работниками правоохранительных органов, которые, в силу своего жизненного и профессионального опыта, способны адекватно оценить поступающие конфиденциально сигналы о возможных фактах коррупции и профессионально осуществлять их первичную проверку.

Иностранные коллеги отмечали, что иногда лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, их руководители считают нарушителями корпоративной этики, в связи с чем их могут «показательно» наказать. Иначе говоря, существуют риски, что вместо расследования фактов коррупции, о которых сообщают лица, их самих могут уволить с работы или осуществить иные формы преследования.

К сожалению, и в нашей действительности существуют определенные сложности в моральном обосновании действий по информированию о фактах коррупции отдельными гражданами заинтересованных инстанций. В сознании многих государственных служащих, да и просто граждан, еще сильны стереотипы в нравственной оценке поведения лиц, сообщающих органам власти те или иные сведения о противоправном поведении кого-либо, в том числе и о фактах коррупции.

Следовательно, деятельность государства и общественных организаций по формированию в обществе нетерпимости к коррупционным правонарушениям должна увязываться с необходимостью формирования в обществе позитивной моральной оценки конкретных действий граждан, направленных на содействие компетентным государственным органам в борьбе с коррупцией. Иными словами, как в СМИ, так и в культуре, следует тонко и деликатно формировать в обществе позитивное отношение к власти и готовность к сотрудничеству, направленное на публичный интерес. Крайне важно, чтобы

и должностные лица осознавали свою ответственность за безопасность лиц, сообщивших о фактах коррупции, действия представителей власти должны соответствовать ожиданиям общества о справедливости. Следует нравственно разграничивать поведение тех, кто, преследуя корыстные цели, совершает ложный донос, что абсолютно аморально и заслуживает самого серьезного осуждения, и тех, кто, следуя своему гражданскому долгу, будучи нетерпимым к коррупционным проявлениям, пренебрегая возможными для себя негативными последствиями и рискуя своим благополучием, пытается бороться с коррупцией, информируя компетентные органы о коррупционных фактах. Второе, безусловно, заслуживает высокой нравственной оценки.

Неверно утверждение, что четких критериев, разграничивающих действия лица, совершающего ложный донос, и действия гражданина, сообщающего о подозрительном на коррупцию факте, который в последующем не подтвердился, не существует. Такие критерии существуют и содержатся они, в первую очередь, в субъективной стороне поступка. Конечно, только лица, обладающие соответствующей юридической квалификацией и большим жизненным опытом, способны разобраться в данной проблеме.

Коррупция — это всегда определенные действия конкретных лиц, совершаемые тайно. Коррупционер осознает, что совершает противоправные действия, за которые может быть подвергнут наказанию. Его стремление минимизировать риски разоблачения и уйти от наказания, безусловно, может мотивировать коррупционеров на совершение иных преступлений, объектом которых может стать лицо, сообщившее о фактах коррупции. Это понимают и граждане, которые, в силу нетерпимости к коррупции, готовы сообщить о ней в правоохранительные органы. Следовательно, требовать или ожидать от простых граждан открытого противодействия коррупционерам, подвергая их опасности, не только не оправданно тактически, но и безнравственно по существу. Любой человек, стремясь пресечь тайные действия коррупционера, действует адекватно опасности данного явления, и его стремление «не подставить себя» под контрмеры коррупционера, которому есть, что терять, должно находить понимание: это его самозащита, но это и стремление помочь компетентным органам реально пресечь коррупцию как общественно опасное явление.

Мотивы у такого человека могут быть самые разные, но любое проявление доброй воли со стороны простого гражданина в интересах государства и общества всегда должно защищаться и поощряться государством. Государство не только должно всячески морально поддерживать таких граждан, но и по возможности компенсировать издержки, которые они могли понести, исполняя свой гражданский долг, а также материально вознаграждать их, если, благодаря их активной гражданской позиции государству были возвращены похищенные бюджетные средства или восстановлена справедливость и защищены поправленные гражданские права.

С учетом международного опыта (Южная Корея, США, Канада) [8] следует признать, что одним из важнейших элементов мотивации граждан к раскрытию информации о коррупционном правонарушении является материальное вознаграждение за сообщение о факте коррупции. Представляется, что в России также следует институционализировать данную практику.

Безусловно, если представленная гражданином информация о коррупционном правонарушении позволила предотвратить ущерб государственной или муниципальной казне, государственному или муниципальному имуществу, то вполне резонно размер данного вознаграждения определять в виде одной десятой от предотвращенного ущерба либо возвращенных в бюджет похищенных денежных средств. Если пресечены коррупционные действия, которые, хотя и причиняли ущерб государственным интересам, но не имеют четкой материальной оценки или она весьма затруднительна и противоречива, то возможна выплата материального вознаграждения на основе специально принимаемого индивидуального правового акта. Данные обстоятельства не исключают и других форм поощрения лиц, по инициативе и информации которых в последующем были пресечены коррупционные правонарушения и вынесено соответствующее постановление или приговор суда.

Список литературы:

1. О национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы : Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 15, ст. 1729.
2. Общественная Палата РФ — «нулевые чтения» проекта Федерального закона о защите заявителей о коррупции, 15 мая 2015 г. PASM1.RU. — URL: <http://corruption.ru/events/529.html>.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. // СПС «Гарант».
4. Документы саммита «Группы двадцати» в Сеуле. Приложение III. Сеул, 2010 г. — URL: <http://kremlin.ru/supplement/772>.
5. Итоги саммита «Группы 20» в Брисбене (Австралия), ноябрь 2014 г. // Министерство финансов РФ : официальный сайт. — URL: http://minfin.ru/ru/performance/international/cooperation/G20/20-itogi_sam/#ixzz48ucjIj5x.
6. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, ОЭСР, Париж, 17 декабря 1997 г. URL: <http://www.russchinatrade.ru/assets/files/ru-useful-info/convention.pdf>.
7. Кодекс ценностей и этики для государственной службы, Канада. — URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve_e.pdf.
8. Камназаров, М.М. Анализ национальных законодательств зарубежных государств в сфере борьбы с коррупцией (Сингапур, Южная Корея, США, Россия) // Верховный суд Республики Казахстан : официальный сайт. — URL: <http://sud.gov.kz>.

А.В. Шиндина,
аспирант, преподаватель кафедры
конституционного и международного
права Саратовской государственной
юридической академии

A.V. Shindina,
Post-graduate student, Lecturer
Saratov State Law Academy

Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовой анализ

***Аннотация:** статья посвящена исследованию понятия «делегирование» в конституционном праве. Рассматривается соотношение указанного понятия с терминами, использованными в российском конституционном законодательстве (на федеральном и региональном уровнях) — «наделение», «распределение», «перераспределение», внесены предложения по совершенствованию терминологии законодательства в этой сфере. Рассмотренные юридические конструкции свидетельствуют о том, что термин «делегирование» может охватывать как разовую акцию по передаче вопросов (полномочий) от одного субъекта другому — «делегация», так и носить длящийся характер, обозначенный определенным сроком или на неопределенный срок вплоть до отмены решения — «делегирование». Предложено авторское определение института делегирования в конституционном праве.*

***Ключевые слова:** делегирование, распределение властных полномочий, передача полномочий, перераспределение полномочий.*

Delegating in constitutional law: theoretical and legal analysis

***Abstract:** the article investigates the concept of delegation in constitutional law. The author examined the ratio of said concept and terms used in the Russian constitutional law (at the federal and regional levels) — “vesting”, “distribution”, “redistribution”, submitted proposals for improving the terms of the legislation in this area. Examined legal structures suggest that the terms of delegation may cover as a single action on the transfer of issues (powers) from one subject to another — concept of “delegation”, or have a continuing character, which is denoted by a certain period of time or for an indefinite period of time until the cancellation of the decision — “delegation”. The author proposed the following definition of the institute of delegation in constitutional law.*

***Keywords:** delegation, the distribution of powers, the transfer of exercising the powers, redistribution of power.*

Распределение властных полномочий в конкретной стране зависит от ряда факторов: особенностей формы правления, государственно-го устройства и исторически сформировавшихся политико-правовых традиций, обычаев, уровня правовой культуры граждан и должностных лиц. Демократическое правовое государство не может существовать без гармоничного разделения функций между всеми ветвями власти. Поэтому вопросы распределения властных полномочий, делегирования привлекали и привлекают внимание многих ученых.

Приступая к анализу любого явления, целесообразно определить его сущность и содержание. Для этого необходим глубокий анализ и системное рассмотрение его свойств во взаимосвязи с другими государственно-правовыми институтами и процессами.

Термин «делегирование» используется в психологии, менеджменте, политологии, конституционном праве.

В психологии, например, делегирование рассматривается как «постановка цели перед сотрудником и одновременно предоставление ему средств для ее достижения при ответственности исполнителя за получение качественных результатов» [1, с. 67]. Аналогичной точки зрения придерживаются авторы словаря по теории и практике социального управления, понимая под делегированием полномочий предоставление руководителем своим нижестоящим по рангу подчиненным (заместителям руководителя) права самостоятельного решения определенных задач или осуществления иных действий, ответственность за которые несет руководитель [2, с. 44].

В политологии «делегировать» (лат. *Delegare*) означает посылать в качестве делегата, уполномочивать [3, с. 76]. «Делегирование власти» — передача власти от одного ее субъекта другому, один из основных способов ее функционирования и фундаментальный политический институт» [4, с. 90].

Таким образом, термин «делегирование» в психологии, менеджменте, политологии выполняет функциональную роль, означает «перенос», «передачу» чего-либо от одного субъекта другому, их универсальное взаимодействие. Преимущественно речь идет о делегировании власти вообще или отдельных властных полномочий в частности.

Использование термина «делегирование» в конституционном праве не менее разнообразно, поэтому при его рассмотрении необходим комплексный подход. В юридических энциклопедиях выделяется, как минимум два значения данного понятия. «Делегирование (от лат. *delegare* — назначать, посылать): 1) направление в качестве делегата, наделение полномочиями; 2) делегирование полномочий — передача прав, полномочий от одних органов власти (инстанций) или должностных лиц другим» [5, с. 110].

При этом понятие «делегация» определяется как «поручение (передача) одним органом другому органу рассмотрения и разрешения вопросов своей компетенции (навсегда, на определенное время, на один раз) [6, с. 257].

Любой термин (понятие, категория) выполняет важную роль в юридической науке. Он представляет собой результат правового мышления, обеспечивает формирование логической системы, находит свое выражение в тексте законодательных актов и практическом применении.

Предложенные юридические конструкции свидетельствуют о том, что термин «делегирование» может охватывать как разовую акцию по передаче вопросов (полномочий) от одного субъекта другому («делегация»), так и носить длящийся характер, обозначенный определенным сроком или на неопределенный срок вплоть до отмены решения («делегирование»).

Без сомнения, общая социально-политическая и экономическая ситуация, внутренние и внешние факторы развития страны оказывают влияние на процесс делегирования. Верховенство права, демократический политический режим, принцип разделения властей — вот необходимые основы конституционного строя страны, позволяющие обеспечить эффективное делегирование в системе государственного управления.

Действующая Конституция Российской Федерации термин «делегирование» не использует. Однако, когда речь идет о «передаче» полномочий, по сути дела, подразумевается их делегирование. Например, ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ предусматривают возможность взаимной передачи части своих полномочий от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов и наоборот.

Указанная конституционная конструкция используется и в тексте федеральных законов. Например, в ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» [7] отмечается, что Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации «может передавать им осуществление части своих полномочий», при условии, что подобное действие не противоречит Конституции РФ и российскому законодательству. В то же время Правительство РФ может осуществлять полномочия, «переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» на основании соответствующих соглашений.

Подобные положения о передаче полномочий есть и в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8]. В ч. 7.1. ст. 26.3. закрепляется, что «передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации осуществляется по представлению Правительства Российской Федерации».

В главе 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] говорится о «наделении» органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, устанавливаются правовые основы и порядок соответствующих действий. В данной главе преимущественно используется термин «наделение», однако в ч. 1 и 3 ст. 19 допускается и другое словосочетание — отдельные государственные полномочия называются «передаваемыми» для осуществления органам местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным в рассмотрении нуждается соотношение понятий «делегирование», «передача» и «наделение».

Большинство исследователей приходят к выводу, что все три понятия выступают проявлением политики децентрализации государства.

По мнению Н.А. Игнатюк, «делегирование государственных полномочий» нужно трактовать как передачу прав органов государственной власти на определенное время для решения тех или иных задач, расширяющих компетенцию органов местного самоуправления» [10, с. 18].

Анализируя способы передачи государственных полномочий на местный уровень, М.С. Чакалова приходит к выводу, что «наделение» является более широким понятием и включает понятия «передача» и «делегирование». У органов местного самоуправления существует два вида полномочий — собственные и делегированные. В процессе «передачи» происходит исключение полномочий из компетенции органов государственной власти и включение их в компетенцию муниципальных органов [11, с. 14].

Следует поддержать мнение о том, что в силу неравнозначности понятий «делегирование», «наделение» и «передача» в демократическом государстве лучше использовать термин «делегирование». Термин «наделение», на наш взгляд, подчеркивает ведущую роль государства в процессе передачи полномочий и демонстрирует его централизованную сущность. Как мы выяснили выше, категория «делегирование» близка по смыслу к понятию «передача полномочий». Реформационные процессы в России во многом направлены на обеспечение сбалансированности власти на всех ее уровнях. В этих условиях использование категории «делегирование» будет иметь возрастающее значение.

Кроме понятия «передача полномочий» Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» оперирует другими понятиями — «перераспределение полномочий» и «отдельные полномочия, переданные органам государственной власти субъектов Российской Федерации». В части 6.1 ст. 26.3. данного Закона говорится о допустимости перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации на основе закона субъекта. При этом перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В данном контексте, по сути, речь идет о возможности делегирования полномочий. «Делегирование» и «перераспределение» полномочий выступают как тождественные явления. И то и другое носит срочный характер, осуществляется на основе закона.

В региональном законодательстве о делегировании говорится в четырех аспектах:

а) о взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Федерации (например, ст. 16 Конституции Кабардино-Балкарской Республики [12] и др.);

б) о делегировании нормотворческих полномочий (например, ст. 5 Закона Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах» (в ред. от 30 июля 2014 г.). Подобные положения предусмотрены законодательством Ингушетии, Башкортостана, Северной Осетии и др.);

в) о делегировании полномочий в системе исполнительной власти субъекта (например, Указ Президента Республики Ингушетия «О делегировании некоторых полномочий Председателю Правительства Республики Ингушетия») [13];

г) о делегировании полномочий в системе органов местного самоуправления (например, Постановление Администрации г. Екатеринбурга «О делегировании отдельных полномочий в сфере культуры территориальным органам Администрации г. Екатеринбурга» [14] и др.).

Интересно, что законодательство некоторых субъектов наоборот запрещает делегирование полномочий. Например, в ст. 8 Закона Республики Марий Эл «О Государственном Собрании Республики Марий Эл» говорится, что парламент не вправе делегировать свои полномочия Председателю парламента и иным должностным лицам и органам парламента Республики [15].

Таким образом, делегирование — это комплексная конституционно-правовая категория, охватывающая различные формы и способы передачи властных полномочий в целях совершенствования государственного управления. Дальнейшее исследование понятия, принципов и методологии делегирования обогатит юридическую науку новыми знаниями и улучшит систему организации и функционирования государственной власти.

Список литературы:

1. Чеховских, М.И. Психология делового общения : учебное пособие. — 3-е изд. / М.И. Чеховских. — Минск : Новое знание; М. : ИНФРА-М, 2011. — 252 с.
2. Яськов, Е.Ф. Теория и практика социального управления : словарь-справочник / Е.Ф. Яськов. — М.: Академия управления МВД России, 1997. — 268 с.
3. Бакеркина, В.В. Краткий словарь политического языка / В.В. Бакеркина, Л.Л. Шестакова. — М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Русские словари», 2002. — 288 с.
4. Политология : энциклопедический словарь / отв. ред. Ю.И. Аверьянов. — М.: Изд-во Моск. коммерч.ун-та, 1993. — 431 с.
5. Тихомирова, Л.В. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров; под ред. М.Ю. Тихомирова. — М.: Юринформцентр, 1997. — 525 с.
6. Авакьян, С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2015. — 640 с.
7. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 23 мая 2015 г. № 4-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 51, ст. 5712.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г. № 254-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 42, ст. 5005; 2015. — № 29, ч. 1, ст. 4380.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г. № 204-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 40, ст. 3822; 2015. — № 27, ст. 3995.
10. Игнатюк, Н.А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Игнатюк. — М., 1997.
11. Чакалова, М.С. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук, — Ставрополь, 2010.
12. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. № 28-РЗ (в ред. от 23 апреля 2014 г.) // Кабардино-Балкарская правда. — 1997. — 9 сент.; Официальная Кабардино-Балкария. — 2014. — 30 апр.
13. О делегировании некоторых полномочий Председателю Правительства Республики Ингушетия : указ Президента Республики Ингушетия от 7 апреля 2006 г. № 82 (в ред. от 14 мая 2015 г.) // Советская Адыгея. — 1998. — 16 окт.; 2014. — 5 авг.
14. О делегировании отдельных полномочий в сфере культуры территориальным органам Администрации г. Екатеринбурга : постановление Администрации г. Екатеринбурга от 30 июня 2015 г. № 1693 // Вечерний Екатеринбург. — 2015. — 3 июля.
15. О Государственном Собрании Республики Марий Эл : закон Республики Марий Эл от 7 декабря 2001 г. № 45-З (в ред. от 2 марта 2015 г.) // Марийская правда. — 2001. — 18 дек.

Е.Г. Зубова,
аспирант кафедры административного
и муниципального права Саратовской
государственной юридической академии

E.G. Zubova,
Post-graduate student,
Saratov State Law Academy
ponochka7772@rambler.ru

Понятие и особенности производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена необходимостью упорядочения нормативно-правовых установлений, регулирующих процедуры применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в целях их систематизации. Цель статьи — охарактеризовать понятие и содержание производства по применению административно-принудительных мер к иностранным гражданам и апатридам, а также его характерные особенности. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучного (формально-юридический) методов. Анализируя законодательство, устанавливающее административно-правовой статус иностранных граждан и апатридов, а также меры административного принуждения, к ним применяемые, автор не обнаружил системной регламентации исследуемых вопросов. Предлагаемая выработка научной концепции производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства призвана повысить качество организации данной деятельности и способствовать устранению коллизий законодательства.*

***Ключевые слова:** административное производство, административное принуждение, административное выдворение, иностранные граждане, лица без гражданства.*

The concept and production process for the application of measures of administrative enforcement of foreign citizens and persons without citizenship

***Abstract:** the relevance of the article due to the need to streamline regulatory enactments regulating the procedures for the application of administrative coercive measures to foreign nationals and stateless persons, in order to bring them in systematic form. The article aims to describe the concept and content production for the application of administrative coercive measures to foreign citizens and stateless persons, as well as its characteristic features. Implementation of the tasks was achieved through scientific methods (dialectic, analysis, synthesis) and specific scientific formal-legal method. Analyzing the legislation establishing the administrative-legal status of foreign citizens and stateless persons, as well as measures of administrative coercion applied to them, the author found no systematic regulation of this study. Proposed the scientific concept of development of production for the application of measures of administrative enforcement of foreign citizens and persons without citizenships designed to increase the quality of organization of this activity and elimination of conflicts of law.*

***Keywords:** administrative proceedings, administrative enforcement, administrative expulsion of foreign citizens, persons without citizenship*

133

Производство по применению к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер административного принуждения составляет один из сегментов деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, выполняющих функции в сфере обеспечения реализации миграционного законодательства. В науке административного права данное производство не рассматривается в качестве отдельного вида административных производств ввиду его соответствия сразу двум классификационным

критериям — по фактическому основанию и по субъектам, в отношении которых осуществляются соответствующие меры. Как самостоятельную разновидность административных производств в зависимости от фактического основания следует рассматривать производство по применению мер административного принуждения в целом.

К характерным признакам названного производства следует отнести:

1) его регламентацию только на федеральном уровне, что отвечает требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

2) отсутствие систематизированной нормативно-правовой основы. Меры административного принуждения весьма многочисленны и разнообразны, что обуславливает их рассредоточение по различным федеральным законам. Соответственно, и процедура их применения не регламентирована единообразно;

3) различную степень проработки порядка осуществления данного производства. Наиболее высокий уровень процессуальной регламентации получило производство по делам об административных правонарушениях, для которого характерна систематизация в процессуальной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где четко выделены стадии возбуждения дела об административном правонарушении, его рассмотрения, пересмотра постановлений и решений по данным делам, а также исполнения вынесенных постановлений;

4) широкий спектр субъектов, осуществляющих производство по применению мер административного принуждения. К их числу относятся как органы исполнительной власти, так и судьи. В данном производстве задействованы все федеральные и региональные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия, поскольку содержание контрольно-надзорной деятельности предполагает возможность и необходимость применения в определенных случаях административно-принудительных мер в результате выявления правонарушения или в иных позитивно значимых целях.

Наличие в качестве субъектов, к которым применяются административно-принудительные меры, иностранных граждан и лиц без гражданства определяет некоторые особенности данного производства по сравнению с общим порядком производства по применению мер административного принуждения:

1) более широкая нормативно-правовая основа, определяемая наличием особенностей административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, который нуждается в закреплении в специальном законодательстве. Применительно к тематике настоящей статьи следует упомянуть Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [1], который к гражданам Российской Федерации не имеет никакого отношения, не устанавливая для них прав и обязанностей. В связи с этим он является особым нормативным основанием для применения к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер административного принуждения. Особенности административно-правового статуса этих лиц свя-

заны, в том числе, с наличием специальных административно-принудительных мер, обуславливающих невозможность дальнейшего пребывания на территории Российской Федерации, а также связанных с ними процессуальных мер. Речь идет о депортации, передаче иностранного гражданина другому государству по договору о реадмиссии, помещении в специальные учреждения для содержания до депортации и принудительной доставке в эти учреждения. В иных федеральных законах производство по применению этих мер не урегулировано. Кроме того, существует смежное законодательное регулирование вопросов применения имеющих деликтное основание мер административного принуждения как в названном Законе, так и в КоАП РФ;

2) усиление процессуальных гарантий для иностранных граждан и лиц без гражданства при применении к ним мер административного принуждения, влекущих невозможность дальнейшего пребывания на территории Российской Федерации, и сопутствующих им мер. Применением данных мер существенно ограничиваются права человека, гарантируемые на международном уровне: право каждого, кто законно находится на территории какого-либо государства, на свободное передвижение в пределах этой территории и свободу выбора местожительства [3, ст. 12], а также право на свободу и личную неприкосновенность [2, ст. 3]. В частности, согласно ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ подведомственные судьям дела об административных правонарушениях, совершение которых влечет административное выдворение за пределы Российской Федерации, рассматривают судьи районных судов, что с точки зрения законодателя должно обеспечить более высокое качество рассмотрения дела об административном правонарушении по сравнению с производством у мировых судей, рассматривающих большую часть подведомственных судьям дел об административных правонарушениях. Помещение как депортируемых, так и административно выдворяемых иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения, подведомственные органам Федеральной миграционной службы РФ, осуществляется также на основании судебного акта, что должно обеспечить законность ограничений конституционно установленного права каждого на свободу и личную неприкосновенность;

3) наличие унифицированных процедур осуществления отдельных мер административного принуждения, имеющих различные фактические основания применения. Так, несмотря на различную нормативно-правовую регламентацию материально-правовых аспектов депортации и административного выдворения, на подзаконном уровне устанавливаются единые правила организации их исполнения [4]. Кроме того, для целей реализации названных мер административного принуждения предусмотрена обеспечительная мера в виде помещения иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения органов ФМС России и содержания в них, для осуществления которой установлены единые правила в ст. 35.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

4) применение в рамках одного производства сразу нескольких мер административного принуждения, имеющих различную видовую принадлежность. Например, назначение меры административной ответственности в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации обуславливает применение меры обеспечения производства по делам об административных

правонарушениях в виде помещения в специальные учреждения для лиц, подлежащих административному выдворению, и иные связанные с этим меры, — доставление в специальные учреждения, личный досмотр и досмотр вещей.

Подытоживая сказанное, следует констатировать, что наличие особенностей производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства обуславливает необходимость должной научной проработки соответствующих процедур для целей последующей систематизации законодательства, регулирующего данную сферу отношений, и устранения из него коллизий.

Список литературы:

1. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 30, ст. 3032.
2. О гражданских и политических правах : Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1994. — № 12.
3. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. — 1998. — 10 дек.
4. Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства : приказ МВД России № 758, ФМС России № 240 от 12 октября 2009 г. // Российская газета. — 2009. — 25 дек.

А.К. Белов,
аспирант
кафедры гражданского и семейного права
Саратовской государственной
юридической академии

A.K. Belov,
Post-graduate student,
Saratov State Law Academy
belov_ak9@mail.ru

О нормировании в сфере закупок

Аннотация: актуальность статьи обусловлена установлением требований ккупаемым государственным и муниципальными заказчиками, а также отдельными юридическими лицами товарам и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственным внебюджетными фондами, муниципальных органов. Цель статьи состоит в демонстрации несовершенства правового регулирования общественных отношений, опосредуемых нормами ст. 19 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», подзаконных нормативных правовых актов. Для ее достижения был применен комплекс общенаучных и частных методов: исторического материализма, исторического, логического, системно-структурного, формально-догматического (юридико-технического). В результате научного исследования получены данные о недостатках юридической практики в сфере нормирования закупок товаров.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок, нормирование в сфере закупок.

About rate setting in the field of procurement

Abstract: the relevance of the article due to the establishment of requirements for procurement by government customers, municipal customers, as well as separate legal entities, goods and rate setting costs on ensuring functions of state bodies, bodies of the state off-budget funds, municipal bodies. The purpose of

this scientific article is to demonstrate the imperfection of legal regulation of social relations, mediated by norms of article 19 of the Federal law of 05.04.2013 No. 44-FL, sub-legal acts. Achieving the described result is due to the application of the methods of historical materialism, historical, logical, systemic-structural, formal dogmatic (legal and technical). As a result of scientific studies the data about the shortcomings of legal practice in the sphere of regulation of the procurement of goods.

Keywords: contract system in the procurement, rate setting in the field of procurement.

Одним из нововведений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее — ФЗ № 44) являются положения о нормировании в сфере закупок, формально определенные статьей 19. В отличие от большинства статей данного Закона для требований о нормировании частью 2 ст. 114 ФЗ № 44 предусмотрен иной порядок вступления в силу — статья вступает в силу с 1 января 2016 г. (необходимо отметить, что вступление в силу ст. 19 ФЗ № 44 переносилось три раза).

В части 1 ст. 19 ФЗ № 44 впервые дано определение понятия нормирования в сфере закупок, под которым понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций поименованных в ч. 1 ст. 19 ФЗ № 44 органов. При этом следует отметить, что данное определение не учитывает всей специфики регулируемых им общественных отношений. Так, требования к определению нормативных затрат применимы не только к указанным органам, но и к подведомственным им унитарным некоммерческим организациям, созданным собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, в лице казенных учреждений, в соответствии с п. 2 ч. 4, ч. 5 ст. 19 ФЗ № 44. Другим же недостатком приведенной дефиниции является отсутствие в законодательстве Российской Федерации ответа на вопрос о том, что представляют собой «избыточные потребительские свойства» и что является «предметом роскоши», применительно к ч. 2 ст. 19 ФЗ № 44, раскрывающей содержание требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам, выступающих составной частью категории «нормирование в сфере закупок».

Важно также отметить неточность используемых в ст. 19 ФЗ № 44 межотраслевых юридических категорий. Так, ч. 5 указанной статьи определяет полномочия муниципальных органов на нормирование в сфере закупок. Однако что такое «муниципальный орган»? Составляющие правовую основу местного самоуправления источники права не только не дают определения понятия «муниципальный орган», но даже его не применяют, в отличие от понятия «орган местного самоуправления», который, по-видимому, и подразумевал законодатель.

Отдельно рассмотрим принятые во исполнение ст. 19 ФЗ № 44 нормативные правовые акты. Так, Правительством РФ в соответствии с п. 2 ч. 3 и п. 2 ч. 4 ст. 19 ФЗ № 44 приняты Постановление «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов» [2] (далее — Постановление № 1047) и Постановление «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в

том числе подведомственных им казенных учреждений» [3] (далее — Постановление № 1084). При этом без внимания Правительства РФ остались вопросы правового регулирования отношений, связанных с установлением общих требований к порядку разработки, принятия, содержания и обеспечению исполнения правовых актов о нормировании в сфере закупок (на основании п. 1 ч. 3 ст. 19 ФЗ № 44), а также установлением в соответствии с указанными общими требованиями, собственно самих требований к такому порядку (согласно п. 1 ч. 4 ст. 19 ФЗ № 44), на основании и в соответствии с которыми должны были разрабатываться и приниматься оба Постановления.

В то же время сами Постановления № 1047 и № 1084 не лишены недостатков. Вот лишь некоторые из них.

Согласно пункту 2 Постановления № 1047 общие требования применяются при определении нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов в целях обоснования объекта и (или) объектов закупки, включаемых в план закупки, в соответствии со ст. 18 и 19 ФЗ № 44. При этом из содержания ч. 4, 5 ст. 19 ФЗ № 44 соответствующее умозаключение отнюдь не следует, поскольку, в силу приведенных правовых норм, общие требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций поименованных в ФЗ № 44 субъектов применяются при установлении правил нормирования, а последние, в свою очередь, и служат целям определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов в целях обоснования объекта и (или) объектов закупки, включаемых в план закупки, в соответствии со ст. 18 и 19 ФЗ № 44.

Другой пример недостатков исследуемых постановлений закреплен в п. 3 «Требований к определению нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений» (далее — Требования), утвержденных Постановлением № 1084. Так, согласно приведенному пункту нормативные затраты, порядок определения которых не установлен Правилами определения нормативных затрат (далее — Правила), прилагаемыми к Требованиям, определяются в порядке, устанавливаемом федеральными государственными органами. И если целесообразность данной нормы не вызывает сомнений, поскольку она направлена на исключение самой необходимости внесения изменений и дополнений в Правила, прилагаемые к Требованиям, в случае, если определенные нормативные затраты не установлены Правилами, то законность ее (нормы) ставится под сомнение все той же ст. 19 ФЗ № 44, которая такой возможности не допускает, равно как не допускает ее и ФЗ № 44 в целом.

С учетом выявленных недостатков в нормативно-правовом регулировании отношений нормирования в сфере закупок, очевидно, что исследуемый правовой институт требует комплексного изменения сложившейся юридической практики в исследуемой сфере общественных отношений.

Список литературы:

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Российская газета. — 2013. — 12 апр.

2. Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов : постановление Правительства РФ от 13 октября 2014 г. № 1047 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 42, ст. 5753.

3. О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений : постановление Правительства РФ от 20 октября 2014 г. № 1084 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 43, ст. 5919.

Г.А. Азорнов,
аспирант
кафедры истории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

G.A. Azornov,
Graduate student of the Department history
of state and law
Saratov State Law Academy
sven37@mail.ru

Личный характер залогового права в отечественной цивилистике XIX – начала XX века

Аннотация: в статье рассмотрены учения отечественных цивилистов XIX в. о понятии залогового права в России. Проанализированы взгляды Л.А. Кассо, К.Д. Кавелина, А. Кранихфельда, Л.В. Гантовера о принадлежности залога к категории личных прав. На основе проведенного исследования автор делает вывод о принадлежности залога к личному праву. Используются общенаучные (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучный (формально-юридический) методы исследования.

Ключевые слова: залог, залоговое право, обязательство, обеспечение требований, залогодатель, залогоприниматель, залогодатель, залогоприниматель.

Privacy character of mortgage law in the nation civil science XIX – the beginning of XX centuries

Abstract: the doctrines of the russian civilists of the XIX century about the concept of lien in Russia were explored in this article. The opinions of, L.A. Kasso, K.D. Kavelin, A. Kranichfeld, L.V. Gantover about the belonging lien to the category of the privacy law were analysed. The author agrees with the opinion of the scientists about ownership of the pledge to the personal law on the held research. Implementation of the tasks was achieved through scientific methods (dialectic, analysis, synthesis) and specific scientific formal-legal method.

Keywords: deposit, pledge, lien, collateral of the requirement, obligation, borrower, creditor.

В научной литературе на протяжении нескольких веков ведется дискуссия о природе залогового права. В отечественной цивилистике существовало два направления: сторонники первого относили залог к вещному праву [1–5]; второго — к системе личных прав [6].

Л.А. Кассо в работе «Понятие о залоге в современном праве» отмечал, что «разделению прав на вещные и личные может быть суждено исчезнуть из юриспруденции будущего столетия» [6, с. 240]. По мнению ученого,

в современном мире невозможно разделить права на вещные и личные. Наиболее подходящей классификацией является разделение на абсолютное и относительное. Относительное правомочие осуществляется только против одного определенного лица, в то время как абсолютное — направлено против любого лица, с того момента, как оно становится в противовес интересам управомоченного субъекта [6, с. 241]. Отличительным критерием абсолютного права является круг лиц, подверженных его воздействию.

Залоговое право представляет собой абсолютное право на уплату определенной суммы, направленное против обладателя определенного имущественного объекта и осуществляемое в виде исключительного права взыскания [6, с. 243].

В современном отечественном праве учение о залоге носит еще незавершенный и неопределенный характер, что можно объяснить стремлением к достаточно широкому заимствованию из западного права. Однако поскольку западное залоговое право переживает кризис, отечественное залоговое законодательство также не скоро устраним существующие противоречия [6, с. 377].

Тем не менее в отечественном праве наиболее ярко сохраняются черты личного, и вещного в залоговом праве. Это обусловлено тем, что залоговая своим фактом устанавливает правоотношение, в котором соединяются вместе и долговая связь, и вещное обеспечение. То же самое наблюдается и при залоге в кредитных установлениях, где в силу заемной расписки или залоговой подписки соединяются и требование об уплате определенной суммы, и право взыскания на определенный объект [6, с. 377–378].

Хотя современный залог, по мнению Л.А. Кассо, находится еще в состоянии развития и отличительные черты не успели до конца сформироваться, тем не менее принято признавать за залоговым правом характер акцессорного правоотношения. Акцессорность как параллельность двух правомочий, может проявляться в России только при залоге по договорам с казной, где вещное обеспечение играет роль придаточного момента и не лишает личный иск его обычной функции [6, с. 361–362].

При залоге между частными лицами картина совершенно иная. Действительность залога между частными лицами признается лишь в форме заемного обязательства с вещным обеспечением. Отличительной чертой выступает то, что обязательство облечено не в форму обыкновенной заемной сделки, а в заем, где взыскание обращено не на все имущество должника, а удовлетворение требований кредитора происходит из определенной вещи. Пропажа этой вещи или недовыручка при ее продаже прекращают всякую долговую связь между контрагентами. Таким образом, речь не может идти об акцессорности как о параллельности двух исков, поскольку личное взыскание устранено [7, с. 362–363].

Для теоретика в настоящее время довольно затруднительно окончательно определить характерные черты нашего залогового права. В течение прошлого и настоящего веков были выработаны два вида залоговой ответственности. Первый представляет собой случай, где наложенное обременение играет роль полного эквивалента за занятые деньги. Второй — вещная гарантия, где покрывается только та часть вреда, который может наступить от неисполнения какого-нибудь обязательства. Помимо этого можно наблюдать постепенное

расширение права распоряжения залогодателя, если его деятельность не противоречит цели залога [7, с. 393].

Как и Л.А. Кассо, К.Д. Кавелин не принадлежит к группе ученых-цивилистов, относящих залог к вещному праву. Он определял залог и заклад как «вообще имущество лица, состоящего в обязательстве, так как в случае его неисполнения взыскание обращается прежде всего на имущество неисправного» [7, с. 139–140]. В общепринятом смысле, по мнению ученого, под залогом и закладом понимается имущество, которое в силу определенных условий договора служит для обеспечения определенного обязательства. Эта обеспеченность заключается в том, что если обязательство не исполнено, то взыскание обращается на имущество, которым оно обеспечено. Все юридические последствия залогового права направлены на то, чтобы заложенное или находящееся в закладе имущество не могло быть упущено из рук того, кто в силу залогового права, уполномочен обратиться на это имущество взыскание, в случае неисполнения законного требования.

В работе «Начертание российского гражданского права в историческом его развитии, составленное для Императорского училища правоведения» А. Кранихфельд отмечал, что в целях наилучшего обеспечения займодателя или любого лица, обладающего правом требования по договору, относительно уплаты долга или исполнения обязательства, должник или лицо, обязанное к исполнению договора, может предоставить право займодателю на удовлетворение его требований из определенного имущества, предназначенного для обеспечения обязательства на случай его неисполнения. Таким образом, ученый определял залог как «делку, по которой кто-либо (должник) передает другому лицу (займодавцу) право на свое имущество, с тем чтобы последний мог обратиться на оное свое взыскание, по неисполнению договора» [8, с. 255].

По мнению А. Кранихфельда, залог и заклад выступают как вспомогательные договоры. Цель этих договоров заключается в подкреплении другого самостоятельного договора и гарантии, как займодавцу, что ему будет возвращен капитал, данный в долг, так и заемщику, что он получит деньги в долг, которых не мог бы получить без этой дополнительной гарантии. В соответствии с залогом или закладом займодавец или лицо, обладающее правом требования по договору, обеспеченному залогом или закладом, приобретает право на заложенное имущество. Права эти различны и зависят от того, что является предметом залога — движимые или недвижимые вещи.

Предметом залога могут быть только недвижимые вещи, находящиеся в собственности залогодателя, либо чужое имущество, но с согласия его собственника либо вотчинника. Это имущество должно быть свободно от запрещения, налагаемого судебным местом. Если заложенное имущество принадлежит на праве общей собственности нескольким лицам, то оно может быть отдано в залог при наличии согласия всех собственников. И, наконец, неделимое имущество не может быть разделено на части при отдаче в залог [8, с. 257].

Залог, как и любой другой договор, связанный с отчуждением недвижимости, получает законную силу только в результате совершения крепостным порядком особого акта — закладной крепости. В результате заключения этого договора ни займодавец, ни любое другое лицо, обладающее правом требования по договору, обеспеченному залогом, не приобретает на заложен-

ное имущество ни владения, ни права распоряжения. Эти права остаются за собственником залога или вотчинником. Заемодатель получает только акт залога, в соответствии с которым, в случае неисполнения залогодателем обязательства, может удовлетворить свои требования посредством публичной продажи заложенного имущества. Это право невозможно передать другому лицу по уступочной надписи на самом акте заклада [8, с. 258].

Залог прекращается: во-первых, исполнением договора; во-вторых, истечением срока, на который залог доверен частному лицу от настоящего владельца; в-третьих, продажей представленного в залог имущества, с публичного торга при несостоятельности должника или подрядчика; в-четвертых, представлением для замены другого имущества, достаточного по цене для обеспечения договора.

Л.В. Гантовер отмечал, что основная мысль, лежащая в основании действующего права о залоге, — это «право по преимуществу с личным характером» [9, с. 7].

Рассматривая сущность новой системы залогового права, он указывал, что для достижения цели залога не существует необходимости передавать заложенное имущество кредитору. Основная задача залога состоит не в передаче кредитору права собственности и владения на имущество, он направлен лишь на требование, в случае неисполнения обязательства, удовлетворения претензии посредством продажи заложенного имущества. Таким образом, отечественное законодательство не ставит перед собой цель лишить должника владения, права собственности и пользования выгодами этого имущества, а рассматривает залог только как средство обеспечения имением должника требований кредитора [9, с. 36]. Цель залога состоит в том, чтобы сохранить для кредитора имущество, из которого впоследствии будет обеспечено удовлетворение его требований. Для достижения этой цели отечественное законодательство накладывает запрещение на имущество, благодаря которому собственник лишается права на его отчуждение или установление нового залога. Следовательно, российское законодательство связывает залог с запретительной системой [9, с. 36].

Однако стесненное положение должника, установившего свое имущество в качестве залога, не вызвано никакими юридическими причинами. Залог как право кредитора требовать удовлетворения из заложенного имущества представляет собой лишь обременение этого имущества, для которого совершенно не важно, переходит ли имущество в другие руки или на него накладываются другие обременения. Главное, на что необходимо обратить внимание, это то, что, поскольку обременение лежит на имении, оно признается обязательным для всех новых приобретателей этого имущества и пользуется преимуществом перед всеми правами, установленными после него на имении [9, с. 37].

Залог представляет собой такое право, которое не может существовать само по себе. Если нет права, в обеспечении которого установлен залог, то нет и залога, поскольку отсутствует предмет, подлежащий обеспечению. Поэтому говорить о залоге можно лишь как о праве, возникающем вслед за другим правом, т. е. правом требования, обеспеченного этим залогом. Следовательно, залог — это дополнительное право, поскольку он связан с требованием [9, с. 107].

На основании вышеизложенного можно заключить, что позиция авторов, относящих залог к личному праву, представляется наиболее верной. Залог — это дополнительный, вспомогательный договор, цель которого состоит в обеспече-

нии кредитора продажей заложенного имущества при неисполнении основного договора. Залог обеспечивает обязательство до тех пор, пока оно не исполнено, после чего действие залогового права прекращается. В основу залога положен принцип защиты денежного интереса кредитора.

Таким образом, залог представляет собой акцессорное, дополнительное право, направленное на обеспечение интересов кредитора и состоящее в возможности удовлетворения его требований из ценности заложенного имущества.

Список литературы:

1. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права. 9-е изд. / Г.Ф. Шершеневич. — М.: Издание Бр. Башмаковых, 1911. — 851 с.
2. Победоносцев, К.П. Курс гражданского права. Ч. 1 : Вотчинные права / К.П. Победоносцев. — СПб.: Синодальная типография, 1896. — 676 с.
3. Анненков, К.Н. Система русского гражданского права. — Т. 3 : Права Обязательственные. 2-е изд. — СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1901. — 495 с.
4. Гуляев, А.М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства и проекта Гражданского уложения / А.М. Гуляев. — СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1911. — 472 с.
5. Синайский, В.И. Русское гражданское право. Вып. 1: Общая часть. Вещное право. Авторское право. — Киев: Изд. Т.А. Касперского, 1917. — 330 с.
6. Кассо, Л.А. Понятие о залоге в современном праве / Л.А. Кассо. — Юрьев: Типография К. Маттисена, 1898. — 414 с.
7. Кавелин, К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам в применении к русскому законодательству. Опыт систематического обозрения / К.Д. Кавелин. — СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1879. — 410 с.
8. Кранихфельд, А. Начертание российского гражданского права в историческом его развитии, составленное для Императорского училища правоведения / А. Кранихфельд. — СПб.: Тип. 3 Отд. Собств. Е. И. В. канцелярии, 1843. — 354 с.
9. Гантовер, Л.В. Залоговое право. Объяснения к положениям главы IV раздела 1 Проекта Вотчинного Устава / Л.В. Гантовер. — СПб.: Государственная типография, 1890. — 784 с.

И.В. Швецова,
аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
Саратовской государственной
юридической академии

I.V. Shvetsova,
Pos-graduate student,
Saratov State Law Academy
ShvetsovaIrina@yandex.ru

**Историко-правовое развитие бюджетного
кредитования в аспекте реализации финансовой
деятельности в Российской Федерации**

143

Аннотация: в статье анализируются вопросы формирования бюджетного кредитования на различных этапах развития Российской Федерации. Исторически выявлено, что бюджетное кредитование, как значимый для функционирования бюджетной системы механизм, функционирует и при незначительном правовом подкреплении либо вообще без такового. Автор заключает, что сбалансированность бюджетов и поступление доходов в бюджет не всегда основывалось на четком разграничении расходов между бюджетами бюджетной системы. В начале 90-х гг. XX в. выделение бюджетных средств на возвратной и возмездной основе не было четко закреплено законодательством и поэтому было беспорядочным. Сегодня в российском финансовом законодательстве находит свое отражение процесс формирования новых социально-экономических, политических предпосылок построения правового государства, связанный не только с необходимостью

урегулирования многогранных общественных отношений, возникающих в сфере публичных финансов, но и с совершенствованием экономико-правовых средств, применяемых в механизме государственного финансово-правового регулирования экономических процессов.

Ключевые слова: бюджетная система, государственный доход, государственный расход, бюджет, бюджетный дефицит, бюджетный кредит.

History of legal development of public budget loan according to realization of financial activity in the Russian Federation

Abstract: article's purpose is to analyse questions of formation of the budgetary crediting at various stages of development of the Russian Federation. It is historically revealed that the budgetary crediting as the mechanism, significant for functioning of the budgetary system, functions and at an insignificant legal reinforcement or in general without that. The author draws conclusions that balance of budgets and receipt of the income in the budget wasn't always based on accurate differentiation of expenses between budgets of the budgetary system. In the early nineties allocation of budgetary funds on a returnable and paid basis wasn't accurately fixed by the legislation and therefore their allocation was randomly. Today, process of formation of new social and economic, political prerequisites of creation of the constitutional state finds the reflection in the Russian financial legislation, connected not only with need of settlement of the many-sided public relations arising in the sphere of public finance, but also improvement of the economical and legal means applied in the mechanism of the state financial and legal regulation of economic processes.

Keywords: budgetary system, government revenue, government expenditure, state budget, budget gap, public budget loan.

Историко-правовое развитие бюджетного кредитования в нашей стране способствует выявлению особенностей его формирования на различных этапах развития российской государственности. Нельзя не согласиться с тем, что знание истории «способствует целостному и глубокому пониманию воспринимаемого сознанием явления» [1, с. 13–16].

Финансовое функционирование Древней Руси не было централизованным. При финансовом управлении регулятором был государь, а в провинциях — воеводы. Для финансирования провинций применялся метод кормления, заменяющий жалование чиновникам [2, с. 38–41].

После татаро-монгольского нашествия в XIII в. развитие финансовой системы было приостановлено.

В XVII в. в России вновь начинает формироваться финансовая система, но кредитной системы еще не существует. Финансовый механизм был достаточно прост.

Особенностью периода становления централизованного Русского государства «является превышение расходов над доходами и непроизводительное расходование государственных средств» [3]. В документации 1648–1649 гг. есть сведения о бюджете центрального учреждения. Алексеем Михайловичем велась система анализа доходов и расходов. Последние расписывались по месяцам. Главная часть расходов уходила на города. Расходы государства были разнообразны, состояли они в денежных выдачах различного рода служилым людям за казенные поставки торговым людям, за исполнение казенных поручений, за отчужденное имущество, казенные субсидии [4, с. 5–6].

Важный шаг при оформлении территориальной финансовой системы Российской империи в начале XVIII в. был сделан Петром I. Именно он обратил внимание на важность функционирования бюджетной системы.

Масштабные преобразования государственного управления стали частью финансовых реформ Петра I.

Российское государство не имело централизованного бюджета до конца XVIII в. Было сложно отследить, сколько государство получает доходов, как расходуются казенные деньги. Сведения о существовании бюджета как важнейшей составляющей государственного устройства относятся к 1645 г.

Важнейшей реформой финансового управления было обеспечено взаимодействие местных органов с центром, участвовавшим в сборе доходов и распределении расходов.

Благодаря реформам Петра I страна была разделена на губернии, и была создана новая бюджетная система, основанная на административно-территориальной организации. В губерниях недостаток денежных средств, необходимых для местных нужд, покрывался из бюджета наиболее развитых территориальных единиц. Тем самым, финансовое управление было дополнено централизацией бюджета в государстве и введением финансового контроля [5, с. 33–35]. Таким образом, в период реформаторской деятельности Петра I в государстве формируется целостная финансовая система.

8 января 1733 г. императрица Анна Иоанновна издала указ «О правилах займа денег из Монетной конторы». Денежные средства выдавались Монетной конторой ограниченно под залог. Кредитами Монетной конторы могли пользоваться лишь придворные.

Указом Елизаветы Петровны в 1754 г. был учрежден Государственный заемный банк, что решило проблему дефицита бюджетов.

До XIX в. существовали только попытки определения бюджета как правового акта. С этого времени начинается быстрое развитие идей бюджета, точно обозначающего все статьи расходов и доходов государства [6, с. 5]. Составление росписи доходов и расходов на основании сведений министерств выполнялось Министерством финансов, однако правового основания составления бюджета не было до 1811 г., когда появился наказ Министерству финансов, в основу которого лег «План финансов» М.М. Сперанского [7, с. 100].

По утверждению Д.А. Пашенцева, бюджетное законодательство в Российской империи развивалось достаточно медленно, но основывалось на принципах гласности бюджета, а также на совершенствовании контроля за его исполнением. В дальнейшем это послужило совершенствованию бюджетного механизма на основе демократических принципов.

С 1921 по 1924 гг. началось создание новой бюджетной системы — совместно с образованием СССР. Были приняты важнейшие документы о порядке составления и рассмотрения смет и росписей государственных доходов и расходов. Впервые закреплялся порядок исполнения бюджетов на основе единства кассы СССР. Данные средства были едины и являлись источником покрытия всех государственных расходов. Главными распорядителями кредитов выступали наркомы СССР и руководители союзных учреждений, они могли открывать кредиты своим местным органам посредством расходных расписаний.

В 1936 г., с принятием Конституции СССР, расходы внутри бюджетной системы разделились: основная доля приходилась на союзный бюджет, далее распределялись расходы местных бюджетов и расходы бюджетов союзных республик.

В 1936 г. в стране наблюдалось превышение доходов над расходами на 4325,0 тыс. р. [8, с. 9]. В предвоенное время, исходя из отчета об исполнении бюджета г. Москвы, расходная часть бюджета была переполнена на 1204,1 тыс. р. и увеличивалась по сравнению с прошлым годом на 4480,5 тыс. р. [9, с. 10].

После Второй мировой войны бюджетные кредиты в государстве стали активным инструментом помощи бюджетам нижестоящего уровня.

Основными институтами советского бюджетного права являлись доходы и расходы государственного бюджета, поэтому в силу своего огромного значения они регулировались Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик [10, с. 6–9].

Преобразование РСФСР как части СССР способствовало особому развитию финансирования получателей бюджетных средств на возвратной основе. Только с 1995 г. регулирование данных отношений приобрело более упорядоченный характер. Причиной введения бюджетного кредитования в 1995 г. была необходимость эффективного оказания финансовой помощи регионам [11, с. 58]. Решив задачу перехода к созданию рыночной экономики, в целях проведения структурных реформ, государство приступает к использованию приватизации и сокращения бюджетного дефицита.

Таким образом, бюджетное устройство России прошло сложный путь развития. Историко-правовое развитие бюджетного кредитования в аспекте реализации финансовой деятельности в Российской Федерации, выражаясь в различных формах, берет свое начало еще с Древней Руси и развивается постепенно, изначально опираясь на незначительную правовую основу. Сегодня это уже закреплённый в Бюджетном кодексе Российской Федерации инструмент помощи бюджетам нижестоящего уровня.

Список литературы:

1. Гинзбург, Ю.В. Учение о юридической природе бюджетного закона в творчестве А.А. Алексеева // Реформы и право. — 2011. — № 3. — С. 13–16.
2. Пешкова, Х.В. Исторические аспекты бюджетного устройства России // История государства и права. — 2011. — № 6. — С. 38–41.
3. Будников, Д.Б. Денежная политика Московской Руси // История государства и права. — 2006. — № 9. — С. 32–36.
4. Алексеев, В.П. Бюджет разряда в 1650–52 гг. Новый документ к истории земского собора 1648–49 годов / В.П. Алексеев. — М.: Печатня А.И. Снегиревой, 1900. — 29 с.
5. Палозян, О.А. Государственные доходы и расходы Российской империи // Финансовое право. — 2012. — № 11. — С. 33–35.
6. Озеров, И.Х. Бюджет, формы взимания и местные финансы. Конспект лекций / И.Х. Озеров. — М., 1901. — 333 с.
7. Орлов, М.Ф. У истоков финансового права / М.Ф. Орлов, Н.И. Тургенев, М.М. Сперанский; под ред. А.Н. Козырина. — М.: Статут, 1998. — 432 с.
8. Отчет об исполнении бюджета Сталинского района гор. Москвы за 1936 год и бюджет на 1937 год. — М.: Сталинский райсовет РК и КД, 1937–1939. — 30 с.
9. Отчет об исполнении бюджета за 1938 год и бюджет на 1939 год по Сталинскому району гор. Москвы. — М.: Сталинский райсовет РК и КД, 1937–1939. — 30 с.
10. Прокофьева, Е.А. Институт доходов государственного бюджета СССР в 1950–1970-е гг. // Финансовое право. — 2011. — № 5. — С. 6–9.
11. Чистяков, О.И. Конституция 1918 года / О.И. Чистяков. — М.: Изд-во МГУ, 1984. — 224 с.

• ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ •

А.Д. Гуляков,
кандидат юридических наук, доцент,
ректор Пензенского государственного
университета

А.Ю. Саломатин,
доктор исторических наук, доктор
юридических наук, профессор,
член-корреспондент Международной
академии сравнительного права,
заведующий кафедрой теории
государства и права и политологии
Пензенского государственного
университета

A.D. Gulyakov,
Candidate of Law Associate Professor,
Rector of Penza State University
rector@pnzgu.ru

A.Yu. Salomatin,
Doctor of Historical Sciences, Doctor of Law,
Professor, Corresponding Member of the
International Academy of Comparative
Law (IMTA),
Head Chair of Theory of State
and Law and Political Science
Penza State University
valeriya_zinovev@mail.ru

**Федерализм в прошлом и настоящем:
Всероссийская конференция в форме круглого
стола журналов «Государство и право» и
«Правовая политика и правовая жизнь»,
24 мая 2016 г., г. Пенза**

В Пензенском государственном университете 24 мая 2016 г. прошла Всероссийская конференция в форме круглого стола журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» на тему: «Федерализм: эволюция и современное состояние». Модераторами мероприятия выступили главный редактор журнала «Государство и право» доктор юридических наук, профессор А.С. Автономов, главный редактор журнала «Правовая политика и правовая жизнь» доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета, член-корреспондент Международной академии сравнительного права (МАСП) А.Ю. Саломатин.

Ректор ПГУ, кандидат юридических наук, доцент А.Д. Гуляков изложил основные этапы федерализма. «Нулевой этап», или этап несистемного использования элементов федерализма был характерен для доиндустриального общества. Первые федерации возникли (в США, Латинской Америке) в условиях модернизационного старта на рубеже XVIII–XIX вв. и триумфа модернизации (Швейцария, Канада, Германия, Австралия) в последующее столетие. Далее имеет место некая пауза между двумя мировыми войнами. Осуществляется централизованная федерализация в рамках СССР. Этап эйфории и массового использования федеративных моделей свойственен периоду после Второй мировой войны. Перестройка границ, демократические и национально-освободительные движения сделали популярными более

сложные способы организации центральной власти, особенно в условиях постколониального мира с его острыми этно-конфессиональными противоречиями (Индия, Нигерия). Этап государственной фрагментации наступает в условиях глобализационной турбулентности (рубеж тысячелетий). Новым акторам мировой политики и глобальным элитам выгодно дробление государств (в том числе и посредством их децентрализации, неискренней заботы о правах регионов и малых народов). Одновременно с этим глобализация вызывает защитную реакцию со стороны соседних государств, создающих межгосударственные, квазифедеративные объединения.

Заведующий кафедрой всеобщей истории, политологии и регионоведения Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор педагогических наук, профессор И.В. Бахлов рассмотрел развитие федералистской доктрины в XVIII–XIX вв., которая сосредоточилась на проблеме структуры государственного суверенитета, а заведующий кафедрой трудового и предпринимательского права Юридического института Тамбовского государственного технического университета, кандидат исторических наук, доктор юридических наук, профессор В.Г. Баев описал трансформацию конкретной федералистской модели в условиях смены вектора общественного развития при организации Веймарской республики в Германии.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры общетеоретических дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия И.Н. Ившина сконцентрировала свое внимание на учреждении федерализма в мусульманских государствах. Она показала, что в этом процессе доминируют преимущественно социальные и духовно-культурные предпосылки, а среди причин преобладают внешние субъективные мотивы (например, стремление бывшей метрополии сохранить контроль над потерянными колониями).

Доклад заведующего кафедрой общих правовых дисциплин и политологии Оренбургского государственного университета, доктора педагогических наук И.Б. Гоптаревой был посвящен различным моделям взаимодействия центра и регионов. По мнению докладчика, американская модель является дуалистической, при том что союз обладает правом организовать мероприятия федерального масштаба, основанные на тесном сотрудничестве со штатами. Вместе с тем реализуемое смешанное финансирование недостаточно интегрировано в систему управления и плохо контролируется.

Иной характер имеет швейцарский опыт взаимодействия, где в основе управления государством лежит принцип субсидиарности. Здесь отсутствует дифференциация управления в той форме, которая присуща крупным федеративным государствам. Размытые компетенции федеральной и кантональной властей сопровождаются нечеткой системой смешанного финансирования, в котором доля собственных доходов у отдельных кантонов сильно отличается (от 34 % до 82 %).

Германский федерализм И.Б. Гоптарева характеризует как «кооперативный». Возникновение новых структур, как бы наслаивающихся на уже имеющиеся, почти не оставляет возможности центру принимать решения интеграционного характера. Отсюда проистекают и такие проблемы, как от-

кладывание вопросов «в долгий ящик», повторные решения и т. д. Большой объем согласительной работы снижает эффективность управления.

В своем выступлении заведующий кафедрой политологии и социологии Юго-Осетинского государственного Университета им. А.А. Тибилова, кандидат педагогических наук, доцент И.Б. Санакоев остановился на динамике развития юго-осетинского вопроса. Он напомнил, что принудительная интеграция Южной Осетии в Грузинскую ССР в начале 1920-х гг. была большой ошибкой, поскольку ослабила позиции самого грузинского этноса. Недалековидным стал и курс на унитаризацию Грузии после развала СССР. Альтернативой ему было бы сохранение автономии Южной Осетии, что могло бы найти поддержку у осетинского населения.

Целая серия докладов (А.Ю. Саломатина., А.В. Малько, В.А.Терехина, Е.В. Наквакиной) была посвящена проблемам судебного федерализма. Они были сделаны в рамках гранта РГНФ 14-03-00284 «Стратегия развития правосудия в условиях глобализации». Зав. кафедрой теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета, доктор юридических наук, д.и.н., профессор, член-корреспондент Международной академии сравнительного права (МАСП) А.Ю. Саломатин в своем выступлении «Модели судебного федерализма в зарубежных странах» описал особенности судебных систем США и Германии. В первом случае имеет место параллельное функционирование судов двух уровней федеральных и судов штатов с приблизительным одинаковым числом судебных инстанций. Во втором случае функционирует моносистема со множеством инстанций на региональном (земельном) уровне и вершиной судебной пирамиды в федеративном центре. Даже в соседних небольших государствах, например в Швейцарии и Австрии, степень централизации судебного федерализма может быть полярной. В Швейцарии в двухуровневой федерально-кантональной системе доминируют суды кантонов, а в Австрии наоборот царит полная централизация и земли к судебной деятельности не имеют никакого отношения.

Директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько в своем выступлении «Российская модель судебного федерализма» напомнил, что в России действует судебная моносистема, исходящая от федерального центра. Неким компромиссом для нее являются мировые суды, имеющие смешанный федерально-региональный статус. После присоединения Высшего Арбитражного Суда к Верховному Суду возможно следует двигаться и дальше по пути консолидации судебной системы. Не факт, что целесообразно преобразовать Конституционный Суд в палату при Верховном Суде, но совершенно очевидно, что искусственно насаждать в регионах уставные суды вопреки воле региональных властей бесперспективно.

Зав. кафедрой правосудия Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент В.А. Терехин обратил внимание, что в последнее время возник проект полной федерализации мировых судов. С этим не согласны отдельные юристы, например член-корреспондент М.И. Клеандров. Он же выступает за расширение деятельности уставных судов в субъектах РФ.

Выступление кандидата исторических наук, доцента кафедры теории государства и права и политологии Е.В. Наквакиной было посвящено роли Европейского суда в форсировании интеграционных процессов в Евросоюзе. К сожалению, начиная с 1990-х гг. высшая судебная инстанция Евросоюза, решая ряд гуманитарных дел, чрезвычайно вольно трактует его основные правовые источники и ущемляет государственный суверенитет государств – членов Евросоюза.

Взаимоотношения федеративного центра и регионов в Российской Федерации были рассмотрены несколькими докладчиками. В выступлении заведующего кафедрой конституционного и муниципального права, декана юридического факультета Саратовского национально-исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ Г.Н. Комковой «Взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти России при регулировании деятельности общественных палат субъектов РФ» отмечалась необходимость поиска баланса между поддержанием суверенных прав России и прав регионов. Нежелательной является излишняя унификация порядка формирования и деятельности данных общественных структур.

В сообщении заведующего кафедрой правовых дисциплин Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктора юридических наук, профессора Т.В. Худойкиной «Бесплатная юридическая помощь: совместное ведение Российской Федерации и регионов» содержалось сравнение возможностей предоставления бесплатной юридической помощи в различных субъектах Приволжского федерального округа. Предлагалось распространить опыт Ульяновской области, где безвозмездная помощь оказывается во всех случаях, не связанных с предпринимательской деятельностью.

К юбилею Николая Николаевича Вопленко

13 сентября текущего года исполнилось 75 лет Николаю Николаевичу Вопленко — известному ученому-теоретику, доктору юридических наук, профессору, академику Российской академии юридических наук и Академии гуманитарных наук, Почетному работнику высшего профессионального образования Российской Федерации.

Н.Н. Вопленко родился 13 сентября 1941 г. в с. Даниловка Даниловского р-на Сталинградской области. После службы в Военно-морском флоте поступил на юридический факультет Казанского государственного университета, который окончил с отличием в 1967 г. Во время учебы активно участвовал в работе студенческих отрядов и в 1966 г. был награжден медалью «За освоение целинных земель». Работал старшим следователем, а затем — прокурором отдела прокуратуры Башкирской АССР. В 1968 г. поступил в заочную аспирантуру Саратовского юридического института им. Д.И. Курского и в 1972 г. под научным руководством профессора М.И. Байтина защитил кандидатскую диссертацию на тему: «Акты толкования советского социалистического права». В 1984 г. во ВНИИ СЗ (г. Москва) защитил докторскую диссертацию «Теоретические проблемы режима законности в применении норм социалистического права».

Свою педагогическую деятельность Николай Николаевич начал в марте 1970 г. на кафедре теории и истории государства и права Высшей следственной школы МВД СССР (г. Волгоград). За 25 лет работы в указанном вузе он прошел путь от преподавателя до профессора кафедры. Неоднократно поощрялся руководством МВД СССР и Высшей следственной школы за большой вклад в подготовку сотрудников органов внутренних дел. В 1995 г. вышел в отставку в звании полковника милиции.

Дальнейший трудовой путь Н.Н. Вопленко связан с Волгоградским государственным университетом, где он работал в должности заведующего кафедрой теории и истории государства и права (1995–2008), а затем — профессора (2009–2013). Благодаря научному авторитету и организаторским способностям Н.Н. Вопленко кафедра стала одним из ведущих учебных и научно-исследовательских коллективов университета. Были открыты аспирантура, докторантура и магистратура по специальности 12.00.01. С 2007 по 2013 гг. Николай Николаевич являлся главным редактором журнала «Вестник ВолГУ. Серия 5. «Юриспруденция»», членом экспертного совета УМО по юриспруденции по Южному федеральному округу.

В настоящее время Н.Н. Вопленко работает профессором кафедры теории и истории государства и права ЧОУ ВО «Волгоградский институт бизнеса», является членом редакционного совета рецензируемого научного журнала «Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса».

Юридической общественности Николай Николаевич Вопленко хорошо известен своими многочисленными научными и учебными работами по проблемам

законности, толкования и применения права, принципов права, правопонимания, правоприменительной политики, источников права, юридической ответственности, юридической справедливости и др. Он является автором более 200 публикаций, включая такие знаковые для отечественной теории государства и права труды, как «Официальное толкование права» (Москва, 1976); «Следственная деятельность и толкование права» (Волгоград, 1978); «Социалистическая законность и применение права» (Саратов, 1983); «Нормы права» (Волгоград, 1997); «Сущность, принципы и функции права» (Волгоград, 1999); «Правосознание и правовая культура» (Волгоград, 2000); «Реализация права» (Волгоград, 2001); «Право в системе социальных норм» (Волгоград, 2003); «Источники и формы права» (Волгоград, 2004); «Правовые отношения» (Волгоград, 2004); «Правонарушение и юридическая ответственность» (Волгоград, 2005); «Законность и правовой порядок» (Волгоград, 2006); «Очерки общей теории права» (Волгоград, 2009). Последний труд отмечен премией Волгоградской областной администрации.

Николай Николаевич — соавтор ряда крупных коллективных работ, среди которых особо следует выделить монографию «Нормы советского права: проблемы теории» (Саратов, 1987), курс лекций «Общая теория права» (Н. Новгород, 1993); трехтомный академический курс «Общая теория государства и права» (Москва, 2001).

Н.Н. Вопленко удалось выработать свой особый узнаваемый научный и педагогический стиль. Его характерные черты — фундаментальность поднимаемых теоретических проблем; бережное отношение к научному наследию; научная добросовестность; скрупулезность в терминологии; последовательная приверженность нормативному правопониманию и, одновременно, открытость иным научным воззрениям; умение проникать в сущность анализируемых проблем. Юбиляр убежден, что вся правовая наука вращается вокруг идеи справедливости, и юриспруденцию можно назвать наукой о юридической справедливости.

Профессор Н.Н. Вопленко плодотворно работает на ниве подготовки научно-педагогических кадров. В течение многих лет он являлся членом диссертационных советов Саратовского юридического института им. Д.И. Курского (ныне СГЮА) и Волгоградского государственного университета. Свои научные замыслы ученый успешно воплощает в кандидатских и докторских исследованиях своих учеников и последователей. Под его научным руководством защищено 13 кандидатских диссертаций (В.Г. Антропов, М.Н. Козюк, В.А. Рудковский, А.А. Шанин, Д.А. Гаврилов, М.Л. Давыдова, А.П. Рожнов, Ю.Ю. Ветютнев, Ю.А. Гаврилова, М.О. Кульков, М.А. Латушкин, А.В. Козлов, Ю.Г. Кипселиди), а два ученика (В.А. Рудковский и М.Л. Давыдова) стали докторами юридических наук.

Юбиляр — человек с огромной жизненной энергией, творческими устремлениями, широким научным кругозором, высококвалифицированный, преданный своей профессии специалист. Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь», друзья, коллеги, ученики сердечно поздравляют Николая Николаевича Вопленко с юбилеем и желают ему крепкого здоровья, дальнейших творческих успехов, благополучия и счастья.