
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*

1 (50) • 2013

САРАТОВ • МОСКВА

Уважаемые коллеги!

Редакция приглашает к сотрудничеству и выражает заинтересованность в опубликовании на страницах журнала статей, обзоров, рецензий и других материалов.

Главный редактор,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор,
директор СФ ИГП РАН



А.В. Малько

Ответственный секретарь,
кандидат юридических наук,
ученый секретарь СФ ИГП РАН



К.Е. Игнатенкова

Заведующий редакцией,
заместитель
директора СФ ИГП РАН



Е.А. Игнатенков

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИЮ
ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ**

Текст печатается в текстовом редакторе MS Word шрифтом Times New Roman 14 кегля (размера) через 1,5 интервала (28–30 строк на странице). Все поля по 2 сантиметра. Сноски оформляются 12 шрифтом, нумерация сквозная. Объем статьи не должен превышать 6–10 страниц. Рукопись должна быть подписана автором (соавторами). Одновременно с рукописью представляется электронная версия статьи.

К рукописи обязательно должны прилагаться:

- сведения об авторе (соавторах) с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности, домашнего и служебного адресов и телефонов, адреса электронной почты;
- выписка из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения), для аспирантов также и отзыв научного руководителя о рекомендации присланной статьи к опубликованию;
- аннотация статьи (материала) на английском и русском языках (2–3 предложения, не более 5–6 строк), транслитерация фамилий и инициалов авторов и перевод названия материала на английский язык;
- ключевые слова (выражения) (5–7) на русском и английском языках;
- приставный библиографический список с указанием издательства.

Не допускается направление идентичных материалов в другие издания без предварительного уведомления редакции.

Рукописи, оформленные без учета данных правил, редакцией не рассматриваются.

Рукописи и рецензии авторам не возвращаются.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

Направление материалов в журнал предполагает согласие автора на их опубликование в электронной версии.

Редакция обращает внимание на то, что рукописи проходят проверку по системе «Антиплагиат».

По поводу представления на страницах журнала «Правовая политика и правовая жизнь» юридических вузов, а также юбиляров образовательных и научных учреждений обращаться в редакцию журнала по телефонам: (845–2) 29-92-18, 29-91-22; e-mail: igr@sgar.ru, roc@sgar.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

<i>Панченко В.Ю., Петров А.А. (г. Красноярск)</i> О методологическом значении категории «правовая политика»	8
<i>Юткина С.М. (г. Волгоград)</i> Гуманизация государственного принуждения как приоритет правовой политики Российского государства	13
<i>Горовой Р.А. (г. Волгоград)</i> Социальная функция государства как гарантия реализации социальных прав граждан	19
<i>Бычек Т.В. (г. Волгоград)</i> К вопросу о понятии политико-правового режима социального государства	22

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

<i>Мамитова Н.В. (г. Ростов-на-Дону), Чепус А.В. (г. Москва)</i> Правовая политика в сфере парламентской ответственности Правительства как форма конституционной ответственности в Российской Федерации	26
<i>Куян И.А. (г. Киев)</i> К вопросу о формах проявления народного суверенитета	30
<i>Хрящева И.В. (г. Кострома)</i> Особенности становления парламентаризма в России	34
<i>Русинов И.Н. (г. Биробиджан)</i> Реформирование института парламентского контроля в Российской Федерации	39
<i>Сизых Ю.А. (г. Красноярск)</i> «Либерализация» законодательства о политических партиях в Российской Федерации	44
<i>Сафина С.Б. (г. Уфа)</i> Система законодательства республики в составе Российской Федерации: природа и содержание	51

СУДЕБНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

<i>Малько А.В. (г. Саратов), Терехов Е.М. (г. Балаково)</i> Судебная правоинтерпретационная политика	56
<i>Афанасьев С.Ф. (г. Саратов)</i> Право быть выслушанным в суде сквозь призму постановлений Европейского суда по правам человека (часть 2)	60
<i>Левочкина А.В. (г. Кострома)</i> Совершенствование судебно-экспертной деятельности в рамках организационно-правового механизма обеспечения разумного срока судопроизводства	65
<i>Жевак И.Н. (г. Саратов)</i> Толкование права как инструмент правовой политики в арбитражном процессе	70

<i>Васильева Е.С. (г. Сургут)</i> Влияние информационных технологий на становление и развитие судебной системы в Российской Федерации	76
---	----

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Петров Д.Е. (г. Саратов)</i> К вопросу о понятии и функциях дифференциации в праве	80
<i>Касаева Т.Г. (г. Саратов)</i> Некоторые аспекты развития концепции административного договора в России	85
<i>Воробьев С.М. (г. Рязань)</i> К вопросу о теоретико-правовых проблемах объекта компенсации морального вреда	89
<i>Солдаткина О.Л., Санина А.С. (г. Саратов)</i> Регулирование отношений в сети Интернет как важнейшая проблема современности	93
<i>Карданов Р.Р. (г. Нальчик)</i> Огнестрельное оружие как объект криминалистического исследования при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с терроризмом	97

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Боброва Г.С. (г. Биробиджан)</i> Конституционное строительство в советский период и его значение для формирования российского конституционализма	101
<i>Колесникова А.Ю. (г. Благовещенск)</i> Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 80-е годы XX века	105
<i>Данилова Е.С. (г. Пятигорск)</i> Этнокультурная среда и процесс политической модернизации (на материале Северного Кавказа)	113

Трибуна молодого ученого

<i>Исаков А.Р. (г. Саратов)</i> К вопросу о понятии государственных услуг	118
<i>Затонский С.С. (г. Пятигорск)</i> Смешанная избирательная система: преимущества и недостатки	122
<i>Петиков Д.И. (г. Пятигорск)</i> К вопросу о политической модернизации в многосоставных обществах	127
<i>Айнутдинова К.А. (г. Казань)</i> Критерии индивидуализации наказания при его назначении по уголовному законодательству стран СНГ и Балтии	130
<i>Солдатов В.А. (г. Саратов)</i> Гарантии принципа независимости судей как фактор повышения инвестиционной привлекательности Российской Федерации	137
<i>Козловская О.В. (г. Калининград)</i> К вопросу о субъектах мониторинга нормативных правовых актов	141

ПЕРСОНАЛИИ

К 75-летию Черноморца Семёна Аркадьевича	147
Памяти Ф.А. Григорьева	149

CONTENT

LEGAL POLICY AND HUMAN RIGHTS

<i>Panchenko V.Y., Petrov A.A. (Krasnoyarsk)</i> On methodological meaning of «policy of law» category	8
<i>Yutkina S.M. (Volgograd)</i> Humanization of state coercion as priority legal policy of the Russian state . . .	13
<i>Gorovoy R.A. (Volgograd)</i> Social function of a government as a guaranty of the citizen's social rights . . .	19
<i>Bychek T.V. (Volgograd)</i> Social function of a government as a guaranty of the citizen's social rights . . .	22

CONSTITUTIONAL-LEGAL POLICY

<i>Mamitova N.V. (Rostov-on-Don), Chepus A.V. (Moscow)</i> Legal policy in the sphere of parliamentary responsibility of the Government as a form of constitutional responsibility in the Russian Federation	26
<i>Kuyan I.A. (Kiev)</i> To the question about the forms of the popular sovereignty manifestation	30
<i>Chryascheva I.V. (Kostroma)</i> Specifications of parliamentarism formation in Russia	34
<i>Rusinov I.N. (Birobidjan)</i> Reforming the institution of parliamentary control in the Russian Federation	39
<i>Sizykh J.A. (Krasnoyarsk)</i> «Liberalization» of the legislation on political parties in the Russian Federation	44
<i>Safina S.B. (Ufa)</i> Legislative system of the republics in the Russian Federation: nature and content	51

JUDICIAL-LEGAL POLICY

<i>Malko A.V. (Saratov), Terekhov E.M. (Balakovo)</i> The judicial law-interpreting policy	56
<i>Afanasiev S.F. (Saratov)</i> The right to be listened in court through a prism of decisions of the European Court of Human Rights	60
<i>Levochkina A.V. (Kostroma)</i> Reasonable time period maintenance in judicial proceedings as an improvement of juridical and expert activity in the course of organizational and legal mechanism	65

<i>Zhevak I.N. (Saratov)</i>	Law interpretation as the instrument of legal policy in arbitral process	70
<i>Vasilyeva E.S. (Surgut)</i>	Impact of information technology on the formation and development of the judicial system of the Russian Federation	76

FIELD ASPECTS OF LEGAL POLICY

<i>Petrov D.E. (Saratov)</i>	To the question of the definition and functions of differentiation in the law	80
<i>Kasaeva T.G. (Saratov)</i>	Some aspects of development of the concept the administrative contract in Russia	85
<i>Vorobyev S.M. (Ryazan)</i>	On theoretical and legal issues under moral damage compensation	89
<i>Soldatkina O.L., Sanina A.S. (Saratov)</i>	Regulation of the relations on the internet as the most important problem of the present	93
<i>Kardanov R.R. (Nalchik)</i>	Firearms as object of criminalistic research at disclosure and investigation of the crimes connected with terrorism	97

HISTORICAL ASPECT OF LEGAL POLICY

<i>Bobrova G.S. (Birobidzhan)</i>	Constitutionalism in the Soviet period and its impact on developing of constitutionalism in the Russian Federation	101
<i>Kolesnikova A.Y. (Blagoveshchensk)</i>	Legal politics of Soviet State as regards persons with disabilities in the period 1980s XX century	105
<i>Danilova E.S. (Pyatigorsk)</i>	Ethnic-cultural sphere and the process of political modernization (on the information about Northern Caucasias)	113

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

<i>Isakov A.R. (Saratov)</i>	To a question about the concept of public services	118
<i>Zatonskiy S.S. (Pyatigorsk)</i>	Mixed electoral system: advantages and disadvantages	122
<i>Petikov D.I. (Pyatigorsk)</i>	To the question about political modernization in a plural societies	127
<i>Ainutdinova K.A. (Kazan)</i>	Criteria for individualization of punishment when administered under the criminal law of the CIS and Baltic States	130
<i>Soldatov V.A. (Saratov)</i>	Some guarantees of the principle of the independence of justice as the factor of the investment transparency of the Russian Federation	137

Kozlovskaya O.V. (Kaliningrad)

To the question about on the subjects of legal monitoring 141

PERSONNELS

To the 75-th anniversary
of Chernomorets Semen Arkadievich 147

To the memory
of F.A. Griroriev 149

В.Ю. Панченко,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры теории государства и права
Сибирского федерального
университета (г. Красноярск)
ranchenkovlad@mail.ru

А.А. Петров,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры теории государства и права
Сибирского федерального
университета (г. Красноярск)
jackue@yandex.ru

О методологическом значении категории «правовая политика»*

***Аннотация:** статья посвящена некоторым проблемам методологического значения категории «правовая политика» в познании правовых явлений. Авторы приходят к выводам об отсутствии жесткой привязки категории «правовая политика» к типу правовопонимания.*

***Ключевые слова:** право, правовая политика, методология права, теория права.*

***Summary:** the article covers some problems of methodological meaning of «Policy of law» category in cognition of legal phenomena. The authors conclude the absence of tight binding between the category of «policy of law» and the type of legal understanding.*

***Keywords:** law, policy of law, methodology of law, legal theory.*

Юридическая наука, осуществляя свои функции, создает особый научный теоретический мир, отражающий реальные общественные отношения¹, и это отражение происходит в форме понятий, предельно общие из которых принято именовать категориями². Приступая к характеристике методологического значения понятия «правовая политика», прежде всего, следует учитывать, что исследователь-теоретик, планирующий изучение данной области, должен решить вопрос о том, каковы пределы использования категории «правовая политика» в понятийном поле теоретической юриспруденции.

Как категория общей теории государства и права понятие «правовая политика» не может не выполнять познавательные функции теории государства и права (которые находят в этой категории свое преломление, развитие и конкретизацию), связанные с теоретическим осмыслением правовых

* Статья подготовлена при поддержке Краевого государственного автономного учреждения «Красноярский краевой фонд поддержки научной и научно-технической деятельности».

¹ См.: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993. С. 4.

² См.: Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976.

явлений и процессов и прикладным (практическим) их преобразованием, совершенствованием¹.

К сожалению, следует отметить, что в российском теоретико-правовом научном сообществе сложилась традиция весьма произвольного оперирования термином «правовая политика». К примеру, если проанализировать тезисы выступлений участников конференции «Правовая политика в условиях модернизации»², нетрудно заметить, что ее участники пользовались термином «правовая политика» применительно к различным вопросам общей теории права и государства, однако явно не раскрывали (за исключением, пожалуй, И.М. Соколышка) его содержание и не разъясняли, что же они понимают под правовой политикой: деятельность, идеологию, установку либо что-то иное, а исходя из контекста их выступлений, такое пояснение требовалось.

Подобная ситуация была характерна и для российской теоретической юриспруденции начала прошлого столетия: на тот момент в России учение о политике права «обстоятельной критике подвергнуто не было; не было борьбы с ним, не было, в сущности, и ясно выраженного его признания, и однако, оно, по-видимому, одержало победу без решительных битв. Не будучи подвергнуто критическому освещению и анализу, будь то отрицающего его или сочувствующего ему, оно как-то переходит в область само собой подразумеваемого»³.

Вероятно, столь вольное обращение с термином «правовая политика» объясняется тем, что в российском сообществе юристов-теоретиков господствует отношение к феномену политики, близкое к сформулированному М. Вебером: «...“политика”, судя по всему, означает стремление к участию во власти или к оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, будь то внутри государства между группами людей, которые оно в себе включает»⁴.

Такой взгляд на политику, по всей видимости, вполне удовлетворяет большинство юристов-теоретиков, живущих и работающих в России. Во всяком случае, обращение к современной российской теоретико-правовой литературе показывает, что оперирование термином «правовая политика» вполне возможно без анализа сложившихся в мировой политической мысли подходов к существу политики и политического действия, применения данных концепций для познания и преобразования социокультурной действительности.

Излишняя расплывчатость и многозначность в определении политики приводит к тому, что у ученых возникает соблазн и возможность оперировать

¹ Мы солидарны с А.Ф. Черданцевым в том, что основное назначение науки — производство и приращение научных знаний. Использование этих знаний в той или иной сфере человеческой деятельности не означает, что это деятельность самой науки. «Наука, например, ничего не организует, не воспитывает, ничем не управляет, хотя научные знания — основа любой рациональной деятельности и в сфере производства, управления, правового регулирования, воспитания и т. д. Если пойти по пути расширения функций науки, то все функции государства, права и отдельных социальных институтов можно приписать науке». См.: *Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов.* М., 2002. С. 23.

² См.: *Правовая политика в условиях модернизации : материалы Всерос. конф. в ИГП РАН (Москва, 19 ноября 2010 г.) // Государство и право.* 2011. № 10. С. 118–126.

³ *Ландау Г.А.* О политике права (К истории прикладных наук) // *Вестник права.* СПб., 1906. Кн. 1. С. 1.

⁴ *Вебер М.* Политика как признание и профессия // *Избранные произведения.* М., 1990. С. 646.

термином «правовая политика» применительно к достаточно обширному классу явлений, связанных с организацией и распределением власти в социуме.

Понимая, что без знания природы и закономерностей публичной политической власти и властеотношений не может обойтись ни один юрист-теоретик, а на каждом уровне в классической триаде теоретической юриспруденции «философия права — теория права — догма права» можно найти политические аспекты, следует признать, что в современных условиях для осмысления правовой политики (как властвования с помощью позитивного права) у российской теории права должен быть сформирован необходимый понятийный аппарат и соответствующая развитию политической науки культурная традиция. В противном случае правовой политике уготована роль идеологической «служанки».

Поэтому, как представляется, для раскрытия методологического потенциала категории правовая политика следует исходить из специально-юридического понимания правовой политики (политики права), сложившегося в отечественной юриспруденции во второй половине XIX — начале XX в. и усовершенствованного, развитого и дополненного современными исследователями¹. Тогда под правовой политикой (политикой права) стали понимать метод критики существующей правовой системы с позиций определенного идеала, заданного наукой и идеологией, направленный на дальнейшее исправление с помощью права общественных недугов. Как писал Г.А. Ландау, «...политика права есть наука (деонтологическая), изучающая право, каким оно должно быть для того, чтобы при данных состояниях психики или вообще при данных условиях осуществить (или приблизить к осуществлению) данную цель»².

Существование правовой политики как критического метода оценки и изменения правопорядка, по мнению Г.Ф. Шершеневича, раскрывается через «три последовательных момента: 1) сознание неудовлетворительности действующего правопорядка, в его целом и в частях, 2) постановка идеала, как цели, в направлении которой должно быть произведено преобразование права, 3) изыскание соответствующих мер для перехода от существующего к желательному»³.

В соответствии с концепцией Л.И. Петражицкого содержание политики права разбивалось на три взаимосвязанных составляющих: 1) исследование идеала, который должен быть отражен в праве; 2) исследование психологических аспектов воздействия права на индивида и социум; 3) исследование правовой методологии⁴.

Как видим, даже расходясь во мнениях относительно существа элементарного состава правовой политики, дореволюционные отечественные правоведы подчеркивали, что правовая политика должна быть инструментом рационального конструирования правовой реальности. Уже тогда она не рассматривалась лишь как научно-исследовательская деятельность (получение систематизированного знания о правовой реальности), напротив, в подходах к ее пониманию отчетливо просматривается практически-преобразовательный

¹ См., напр.: Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003; Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. М., 2004; Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012.

² Ландау Г.А. Указ. соч. С. 6.

³ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права : в 4 т. Т. 4. М., 1911. С. 28.

⁴ Цит. по: Ландау Г.А. Указ. соч. С. 8–15.

аспект, связанный с внедрением теоретико-правовых разработок в реальную жизнь. Если провести аналогию с инженерными науками, то правовая политика, как представляется, больше всего похожа на опытно-конструкторскую разработку¹, а «производством», в которое будут внедряться «опытные образцы» — юридические конструкции, является правовое регулирование.

Отметим, что указанное понимание правовой политики опирается на допущение возможности и необходимости социального программирования поведения людей посредством юридических средств, которое, в свою очередь, основывается на рационализме просвещения с его механистическими представлениями об обществе как о мегамашине (познав социальные закономерности, можно управлять ими посредством рационально сконструированных институтов и процедур). Поэтому вряд ли можно всерьез говорить о каком-либо эвристическом потенциале категории «правовая политика» для описания механизма действия и изменения права в традиционных обществах (скорее всего, именно поэтому консервативное почвенническое крыло дореволюционной российской политико-правовой мысли гораздо пассивнее разрабатывало и использовало понятие политики права, нежели западники). Сомнительно, что найдется место категории правовая политика и в правовой реальности, описываемой и конструируемой в парадигме постмодерна, отказавшегося от допущения возможности рационального программирования человеческого поведения на твердой основе позитивного права.

Тем не менее в рамках парадигмы модерна методологическое значение правовой политики трудно переоценить.

Во-первых, применение категории «правовая политика» не отягощено жесткой привязкой к определенному типу правопонимания: без ущерба для репутации и обвинений в научном дезертирстве использовать эту категорию может и ученый-позитивист, желающий критически осмыслить действующее позитивное право, и сторонник естественно-правовой теории, планирующий донести до власти практические соображения о путях реализации содержания естественного права, и представитель социологической юриспруденции, желающий понизить степень напряжения между «мертвыми» текстами источников права и «живой» юридической практикой. Это возможно, поскольку обращение к проблематике правовой политики подразумевает «совмещение» для решения конкретной практической задачи — оптимизации правового регулирования — трех различных по своей природе аспектов:

- представлений об идеале, который должен быть отражен в позитивном праве;
- социокультурной среды действия позитивного права;
- оптимальной юридической техники и юридических технологий.

Во-вторых, обращение к проблематике эффективности механизма действия права, неизбежное при осмыслении феномена правовой политики,

¹ В современном экономическом словаре опытно-конструкторские разработки (ОКР) определяются как технические, инженерные, лабораторные разработки, доводящие результаты предваряющих их научно-исследовательских работ (НИР) до практической возможности их воплощения в производство. Обычно ОКР завершаются созданием опытного образца изделия и рабочей документации, необходимой для производства созданных изделий (См.: *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М., 2006).

предполагает исследование социальной жизни во всем ее многообразии. Так, Г.Ф. Шершеневич писал, что «сознательная критика основывается на изучении общественной жизни во всей ее целостности, с юридическими формами, ее охватывающими, и обнаруживает происшедшее или имеющее произойти несоответствие между ними. Изучение условий промышленности, роста рабочего класса может показать всю несообразность запрещения экономических забастовок, логически вытекающих из современных экономических основ. Политическая экономия и статистика являются лучшими средствами для выработки сознательной критики»¹.

Междисциплинарный характер вопросов, которые подлежат изучению для выработки определенной правовой политики, предполагает глубокое исследование учеными-юристами социокультурных оснований эффективности тех или иных правовых институтов, что (есть надежда!) может заставить их бережнее и шире смотреть на существо отношений, регулируемых позитивным правом, не превращаясь в простых технических исполнителей политической воли.

В-третьих, обращение к проблематике правовой политики означает необходимость расширения познавательного инструментария юридической науки, начиная от реанимации философско-правового дискурса и заканчивая широким использованием при выработке правовой политики методов других наук: от социологии и математики до психологии и этологии.

Наконец, в-четвертых, правовая политика значима для юридической науки и с позиций социального престижа и самооценки научного и профессионального юридического сообщества. Разработки в сфере правовой политики (при условии их успешного дальнейшего внедрения, тиражирования и популяризации) могут стать инструментом влияния юридической науки на «гущу современности», о котором мечтал еще в 1930 г. испанский философ Х. Ортега-и-Гассет: «...университет должен вмешиваться в современность как университет, высказываясь о великих темах дня с собственной точки зрения — культурной, профессиональной или научной. Тем самым он не будет лишь институтом для студентов... он станет институтом, погруженным в гущу жизни, откликающимся на ее нужды и желания. Именно он призван отобрать у прессы статус высшей “духовной власти”, которая противопоставит спокойствие иступлению и вдумчивую пронизательность — легкомыслию и откровенной глупости»². При этом «правовая политика не будет способна конкурировать с другими, неправовыми политиками до тех пор, пока юридическое сообщество не станет в государстве частью культурной элиты, притом частью настолько влиятельной, корпоративно-целостной, имеющей свое лицо и свои убеждения, что государственная политическая власть будет вынуждена вступать в диалог с такой корпорацией юристов»³.

Безусловно, методологическое значение категории «правовая политика» не исчерпывается обозначенными выше аспектами, но, думается, при использовании данного понятия в науке и практике их непременно следует учитывать.

¹ Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 33.

² Ортега-и-Гассет Х. Миссия университета. М., 2010. С. 119.

³ Михайлов А. Правовая политика: от облака смыслов к понятию и предметной дискуссии. URL: <http://blog.pravo.ru/blog/6193.html> (дата обращения: 14.10.2012).

С.М. Юткина,
председатель судебной коллегии
по уголовным делам
Волгоградского областного суда
YutkinaSM@gmail.com

Гуманизация государственного принуждения как приоритет правовой политики Российского государства

Аннотация: в работе представлен теоретико-правовой анализ гуманизации государственного принуждения как приоритета правовой политики в контексте исследования проблематики понятий правовой политики и государственного принуждения.

Ключевые слова: правовая политика, приоритет правовой политики, государственное принуждение, правовое принуждение, государственно-правовое принуждение, стратегия, тактика.

Summary: this article presents a theoretical and legal analysis of the humanization of state coercion as a priority in the context of legal policy research perspective concepts of legal policy and state coercion.

Key words: legal policy, the priority of legal policy, state enforcement, law enforcement, public law enforcement, strategy, tactics.

Принимая Конституцию РФ, Российское государство установило, что права человека и гражданина «являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). В качестве основ конституционного строя Российской Федерации был утвержден принцип гуманизма, согласно, которому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2).

Представляется, что в современных условиях формирования правовой государственности в России особую актуальность приобретает вопрос о гуманизации государственного принуждения как направлении правовой политики Российского государства. Одновременно с этим вызывают научный интерес исследовательские работы, позволяющие раскрыть сущность государственного принуждения и дать определение данному социальному явлению¹.

В конце XX в. В.С. Серегина сделала вывод о том, что государственное принуждение — это физическое, психическое или иное воздействие уполномоченных на то органов государства, должностных лиц, представителей общественности на сознание и поведение субъектов путем применения к ним в установленном порядке принудительных мер, указанных в санкциях (диспозициях) правовых норм и связанных с наступлением для них отрицательных последствий личного,

¹ См.: Бабаев В.К. Право и государственное принуждение // Теория государства и права / под ред. К. Бабаева. М., 2007. С. 224–227; Зобова Т.В. Государственное принуждение и проблемы финансово-правовой ответственности // Современное право. 2008. № 8. С. 96–98; Каплунов А.И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. № 12. С. 10–17; Овсянян Ж.И. Государственное принуждение как правовая категория (теоретическая формула отношения принуждения к государству и праву) // Государство и право. 2007. № 12. С. 5–14 и др.

имущественного или организационного порядка в целях борьбы с правонарушениями, охраны общественной безопасности и правопорядка¹.

Еще ранее А.И. Козулин заявил, что под государственным принуждением следует понимать «основанное на организованной силе, осуществляемое специальным аппаратом воздействие на поведение отдельных субъектов, ограничивающее их самоопределение в целях подчинения их поведения воле государства»².

С точки зрения А.И. Каплунова, «государственное принуждение — это метод воздействия, состоящий в применении государственными органами и их должностными лицами установленных законом мер, представляющих собой систему правовых ограничений, лишений, обременений или иных действий, которые позволяют заставить обязанных лиц исполнять возложенные на них поручения и соблюдать установленные законом запреты, а также обеспечить правопорядок, безопасность личности, общества от потенциальных и реальных угроз»³.

И.П. Жаренов считает, что «государственное принуждение представляет собой политико-правовую систему властно-силового воздействия, состоящую из нормативно-институционального обеспечения, определяющего основания, формы и порядок действий органов власти в целях охраны интересов личности, общества, государства и осуществляемого по отношению к субъектам права в случаях совершения правонарушений или возникновения условий, угрожающих установленному порядку»⁴.

По справедливому мнению Ю.А. Тихомирова, современные требования к осуществлению государственного принуждения, предъявляемые в связи с построением правового государства в России, говорят о необходимости не только исчерпывающего нормативного правового регулирования применения государственно-принудительных мер, но и обеспечения высокого уровня законности этой деятельности, при котором только и возможно, пожалуй, эффективное обеспечение прав и свобод человека и гражданина⁵. Это позволяет гарантировать гуманизацию государственного принуждения в качестве задачи правового государства.

В отечественной юридической литературе проблема правовой формы государственного принуждения рассматривалась еще в работах А.Г. Талюпы⁶, Б.Т. Базылева⁷, С.Н. Кожевникова⁸ и др. Однако категории «правовая форма государственного принуждения» и «правовое принуждение» имеют разные предметные сферы.

¹ См.: *Сергина В.С.* Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж, 1991. С. 47.

² *Козулин А.И.* Правовое принуждение (правовые начала государственного принуждения в советском обществе) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986. С. 6.

³ *Каплунов А.И.* Указ. соч. С. 17.

⁴ *Жаренов И.П.* Государственное принуждение в условиях демократизации общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 5.

⁵ См.: *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 346.

⁶ См.: *Талюпа А.Г.* Убеждение и принуждение в период перехода от социализма к коммунизму и их роль в обеспечении советского правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966.

⁷ См.: *Базылев Б.Т.* Государственное принуждение и правовые формы его осуществления в советском обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1968.

⁸ См.: *Кожевников С.Н.* Социальное назначение, структура и формы государственного принуждения // Сборник ученых трудов Свердловского юридического института. Вып. 22. Свердловск, 1973. С. 133.

А.И. Козулин предложил одновременное использование категорий «государственное принуждение» и «правовое принуждение», указывая при этом, что правовое принуждение — это государственное принуждение, опосредованное правом. Другие авторы, к примеру, И.П. Жаренов, считают, что «введение в категорию “государственное принуждение” дополнения “правовое” является излишним»¹. Иные представители юридической науки полагают, что в юридической науке необходимо использовать категорию «государственно-правовое принуждение»².

Решение проблемы разграничения государственного и правового принуждения нам видится во введении категории «государственно-правовое принуждение». Данная категория позволяет четко обозначить границу между государственным произволом и правомерным применением государственно-принудительных мер и обеспечить процесс гуманизации государственного принуждения.

Государственно-правовое принуждение с соответствующими ему признаками и свойствами формируется в результате реализации эффективной правовой политики.

Правовая политика — особая форма выражения государственной политики, средство юридической легитимации, закрепления и осуществления политического курса страны. Будучи осознанной, консолидированной, эта политика воплощается, прежде всего, в конституциях, законах, других основополагающих нормативных правовых актах, направлена на охрану и защиту данного конституционного строя, развитие общественных отношений по пути формирования правового государства и гражданского общества, где права человека приобретают высшую ценность.

Отечественной юридической наукой наработан значительный теоретический материал по вопросу о сущности, социальном назначении, месте и роли правовой политики в системе средств государственного управления обществом. При этом современное понимание категории «правовая политика» является достаточно многозначным и в правовой науке употребляется в нескольких различных смысловых контекстах.

Необходимо согласиться с В.Н. Кудрявцевым, который полагает, что отличие правовой политики от иных видов политики состоит в том, что она «всегда предполагает использование методов правового регулирования»³. Из этого следует, что государственная политика вообще, и правовая в частности должны рассматриваться не только с точки зрения объекта политического воздействия (экономика, социальная сфера, наука и т. д.), но и с позиций средств и методов, которые государственная власть или иной субъект политики использует при осуществлении своих функций по политическому управлению (руководству) обществом. В этом аспекте правовая политика характеризуется качественной определенностью как объекта, так и метода политического воздействия.

¹ Жаренов И.П. Указ. соч. С. 11.

² Чашиников В.А. Государственно-правовое принуждение: общетеоретические вопросы. Екатеринбург, 2008.

³ Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978. С. 163.

подавляющая часть современных интерпретаций правовой политики укладывается в рамки трех основных подходов: 1) ценностно-нормативного (аксиологического); 2) инструментального; 3) предметно-функционального¹.

Ценностный подход наиболее явно представлен в исследованиях правовой политики, акцентирующих внимание на таких свойствах рассматриваемого явления, как «законность», «легитимность», «справедливость», «моральность», «разумность» и т. д. Под правовой, согласно рассматриваемому подходу, следует понимать такую государственную политику, которая соответствует основополагающим нравственно-правовым требованиям и направлена на их последовательную реализацию в общественной жизни.

Иное значение термин «правовая политика» приобретает в контексте *инструментального подхода*, ориентирующего на восприятие права и правовой системы в качестве специфических средств (инструментов) реализации государственной политики. Назначение правовой политики при таком подходе видят в совершенствовании действующего права с учетом его оптимального приспособления к решению задач экономического, социального, политического характера и т. п.² Инструментальный подход, таким образом, утверждает инструментальную ценность права.

Очевидно, что это весьма важный аспект в понимании правовой политики. Во-первых, он акцентирует внимание на том, что данная политика должна подключаться к решению лишь наиболее важных, социально значимых задач, реализация которых объективно требует вовлечения всего государственно-правового механизма. Во-вторых, речь идет об определении объективных пределов и выборе эффективных способов правового воздействия на конкретные сферы общественной жизни.

Широкое распространение в российской научной литературе получил также *предметно-функциональный подход* к правовой политике, который выражается в том, что существование правовой политики обосновывается наличием правовой сферы, выступающей в качестве объективной предпосылки и непосредственного предмета воздействия указанной политики.

Стратегия рассматривается как ядро правовой политики, определяющий и наиболее устойчивый элемент ее содержания. Основу стратегии составляют исходные цели и принципы деятельности государства в правовой сфере, сфере правового регулирования и правового развития общества, вопросы долгосрочного прогнозирования основных тенденций социально-правового развития общества, перспективного планирования деятельности государства в сфере правотворчества, правоприменения, правового воспитания и пр.

По мнению В.Н. Кудрявцева, содержание юридической политики включает в себя: 1) определение видов общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; 2) определение методов правового регулирования соответствующих видов общественных отношений; 3) планирование основных направлений законодательной деятельности на текущую и долго-

¹ См. об этом: Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права / под ред. Н.Н. Вовленко. Волгоград, 2009.

² См.: Овчинников А.И., Дугина Е.В. Конфликтотенный потенциал либеральной правовой политики современного Российского государства // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С. 161.

временную перспективу; 4) разработку оптимальных систем организации правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов; 5) определение основных методов правового воспитания населения и повышения его правовой культуры¹.

Указанные направления, безусловно, являются составной частью правовой политики, однако, думается, полностью не исчерпывают ее содержания.

Можно признать, что правовая политика в сфере государственного принуждения включает в себя и определение задач (целей), принципов, методов и направлений деятельности в сфере права, и саму практическую деятельность по реализации идеологических установок, и ее результаты.

Например, Н.И. Матузов пишет, что правовая политика — это «комплекс идей, мер, задач, целей, программ, принципов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права» и тут же отмечает, что «правовая политика — это область отношений, связей и интересов, охватываемых понятием "правовое пространство" и объективно нуждающихся в регулятивном опосредовании (упорядочении) со стороны публичной власти»².

К.В. Шундилов считает, что «под правовой политикой понимается совокупность правовых идей, установок, принципов, целей, задач, приоритетов, а также правовых средств, направленных на обеспечение оптимального уровня развития и функционирования общественных отношений. Отличительной чертой правовой политики является то, что она основана на праве и выражается в принятии государством соответствующих нормативных актов и осуществлении на их основе правоприменительной деятельности»³.

Таким образом, правовая политика, направленная на совершенствование государственного принуждения, представляет собой деятельность государства в сфере правового регулирования государственного принуждения, специфика которой состоит в выработке и (или) претворении в жизнь правовых идей стратегического характера в отношении государственного принуждения (т. е. идей, определяющих направления функционирования и развития механизма правового регулирования).

Следовательно, правовая политика в области государственного принуждения — это деятельность, в основе которой лежат концептуально оформленные правовые идеи стратегического характера, т. е. идеи, определяющие направления функционирования правового механизма государственного принуждения.

Особая роль правовой политики в утверждении определенных систем правовых ценностей проявляется в нескольких аспектах. Во-первых, указанная политика легализует ведущие идеи правосознания, вводя их в систему действующих нормативных актов и иных источников права. Именно в результате целенаправленной деятельности субъектов правовой политики в области правотворчества обеспечивается становление тех или иных правовых взглядов как официальной идеологии государства. В качестве таковой выступает идеология гуманизации государственного принуждения.

¹ См.: Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 166

² Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 77.

³ Шундилов К.В. Концепция правовой политики // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С. 149.

Правовая политика обеспечивает практическую реализацию требований официальной правовой идеологии в действующую систему общественных отношений. Она определяет *приоритеты* в указанной сфере, вырабатывает оптимальные пути и средства их достижения, обеспечивает планомерную и согласованную деятельность правотворческих и правоприменительных органов, ориентирует юридическую практику на единообразное понимание и неуклонное следование основополагающим требованиям государственного принуждения.

По мнению М.А. Вукот, приоритеты — это «обусловленные историческими, экономическими и социальными условиями направления законодательной деятельности»¹. В свою очередь, Н.И. Матузов определяет приоритеты как первоочередные задачи, проблемы, вопросы, которые необходимо решать сейчас и в перспективе².

Некоторые авторы прямо определяют категорию «приоритет» как «направление». Так, В.В. Соловьев пишет: «Приоритеты политики — это определяющие направления, акценты, предпочтения в деятельности государственной власти, выстроенные в соответствии с ее представлениями об иерархии социальных ценностей, которые подлежат защите и обеспечению правом в первую очередь (прежде всего). Поэтому приоритеты правовой политики можно рассматривать как тактику, создающую благоприятные условия для реализации государством правовой политики, как решение им тактических (промежуточных) задач, направленных на достижение стратегических целей»³.

Среди наиболее актуальных задач (приоритетов) правовой политики в Российской Федерации Н.И. Матузов, А.В. Малько и К.В. Шундииков называют совершенствование механизма реального обеспечения и защиты прав и законных интересов человека и гражданина⁴.

По мнению С.Б. Мкртычева, современное право вступило в новый этап своего развития — гуманистический, когда юридическая система выстраивается в соответствии с началами прав человека — признается приоритет и высшая юридическая значимость неотъемлемых прав и свобод человека. В России модернизация права в рамках указанной тенденции предполагает: гуманизацию идей права; развитие общественного и индивидуального правосознания и правовой культуры; совершенствование правоотношений⁵.

В итоге можно признать, что гуманизация государственного принуждения — это обусловленная историческими, политическими и социально-экономическими условиями тактическая задача в деятельности государственной власти, определяющая содержание правовой политики в области государственного принуждения.

¹ Вукот М.А. Актуальные вопросы гражданского процессуального права // Правоведение. 1998. № 1. С. 162.

² См.: Российская правовая политика : курс лекций. С. 87.

³ Соловьев В.В. Значение государства. Соч. : в 2 т. М., 1989. Т. 2. С. 149.

⁴ См.: Матузов Н.И., Малько А.В., Шундииков К.В. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 18.

⁵ См.: Мкртычев С.Б. Философско-правовой анализ гуманизма в современном российском правопонимании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007.

Р.А. Горовой,
аспирант Волгоградского государственного
университета
br4nder@yandex.ru

Социальная функция государства как гарантия реализации социальных прав граждан

***Аннотация:** рассмотрена социальная функция государства в качестве ведущей гарантии социальных прав граждан. Обращено внимание на специфический характер социальных прав. Показана прямая зависимость реализации социальных прав от уровня их гарантирования государством.*

***Ключевые слова:** функции государства, социальная функция государства, социальные права человека, гарантии прав личности, социальное законодательство.*

***Summary:** social function of the government is analyzed as main of the guaranties of social human rights. Attention is paid on a specific nature of social rights. Strong dependence between realization of social human rights and level of its guarantee is illustrated.*

***Key words:** functions of the government, social function of the government, social human rights, guaranties of human rights, social legislation.*

В общем «каталоге» прав личности в качестве самостоятельного вида принято выделять социальные права, в основе которых лежат неотъемлемые блага и интересы человека. К социальным правам относят право на достаточный уровень жизни, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на отдых, право на защиту материнства и детства, право на жилище, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья и право на благоприятную окружающую среду и др.¹

Реализация социальных прав требует особой поддержки государства. Она выражается, прежде всего, в воплощении на практике статуса государства как социального, политика которого в широком плане направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В России данное положение нашло свое отражение в Основном Законе (ст. 7). Конституционно закреплено, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. На современном этапе развития России проблема полноценной реализации указанных конституционных положений вышла на первый план.

Признавая особый характер социальных прав, обусловленный масштабной гарантирующей ролью государства по их реализации, отметим, что государственная деятельность подобного рода проявляется главным образом в ходе осуществления государством своей социальной функции. В связи с

¹ См., напр.: Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики. М., 2009. С. 181.

этим актуальность осмысления социальной функции государства в качестве основной гарантии реализации социальных прав граждан неоспорима.

Учитывая то, что функции государства отражают глубинные изменения природы государственной власти, связанные, в том числе, с признанием и упрочением прав человека, следует признать исключительно важную роль, которую занимает социальная функция государства применительно к гарантированию социальных прав граждан.

Примечательно, что социальная (или социально-экономическая) функция выделяется в качестве одной из ведущих функций современного государства практически во всех исследованиях, посвященных классификации функций государства, в частности, опубликованных в постсоветский период. Между тем не сложилось единства мнений о содержании данной функции, степени ее обособленности в системе функций государства.

Так, В.М. Корельский считает, что социальная функция многообразна по видам и объему государственной деятельности. Главное назначение социальной функции, по его мнению, заключается в том, чтобы устранить или смягчить возможную социальную напряженность в обществе, не допускать большого разрыва между богатством и бедностью, развивать здравоохранение, образование, культуру¹. Ряд правоведов выделяют социальную функцию как направление деятельности государства, призванное обеспечить нормальные условия жизни для общества и социальную защищенность личности, относя ее к внутренним функциям². О.В. Родионова определяет социальную функцию применительно к современному государству как деятельность государства, направленную на минимизацию различий в доступе членов государства к общественным благам, с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума³.

Другие авторы полагают, что социальная функция государства выступает как «осуществление мер по удовлетворению социальных потребностей людей, борьбе с безработицей, бедностью, обеспечение необходимых условий труда и т. д.»⁴. Некоторые исследователи ассоциируют внутреннее содержание социальной функции государства с кругом решаемых государством вопросов. Так, А.В. Васильев считает, что содержание функции (в том числе и социальной, которую он выделяет как самостоятельную) — это характер вопросов, которые решаются при ее выполнении⁵. В.И. Червонюк, разделяя эти взгляды, отмечает, что содержание и назначение социальной функции государства сводится к предоставлению социальных услуг обществу в целом и государственной поддержке социальных «аутсайдеров» — малоимущих, инвалидов, престарелых⁶.

Интересны и иные подходы. Социальную функцию государства представляют как комплекс элементов, каждый из которых находит выражение в конкрет-

¹ См.: Теория государства и права : учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 75.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 58–59.

³ См.: Родионова О.В. Характерные черты социальной функции современного государства // История государства и права. 2007. № 3. С. 9–10.

⁴ Рассолов М.М., Малахов В.П., Иванов А.А. Актуальные проблемы теории государства и права. 2-е изд. М., 2010. С. 110–111.

⁵ См.: Васильев А.В. Теория права и государства. М., 2005. С. 328.

⁶ См.: Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник. М., 2009. С. 123.

ном направлении социальной деятельности государства. При этом «стартовой» точкой, начиная с которой отдельные меры социального плана обретают характер элемента социальной функции государства, предлагают считать законодательную фиксацию политики государства по решению того или иного социального вопроса. Развитие таких элементов происходит под влиянием конкретных исторических условий. На определенном этапе развития государства власть начинает осознавать объективные потребности обеспечения социально-экономических прав населения, в том числе с целью самосохранения. Это служит мощным стимулом для совершенствования социального законодательства и одновременно источником развития и реализации социальной функции как таковой¹.

Следует заметить, что социальное государство не является статичным. Корректируется и сама концепция социального государства, функционирующего в непрерывно меняющихся условиях. Модели социальной политики при их различных модификациях и в современных условиях отражают известные традиции противостояния сторонников социальной государственности и сторонников сужения социальной деятельности государства и круга лиц, чьи социальные права подлежат всестороннему обеспечению. Как отмечается, сторонники минимизации роли государства в сфере экономики по-прежнему полагают, что само по себе экономическое развитие автоматически улучшит положение социально уязвимых слоев населения. В то же время жизнь показывает, что рыночная экономика без поддержки государства не устраняет бедность и нужду².

Таким образом, всеми авторами в той или иной мере признается роль социальной функции государства в обеспечении определенного уровня благосостояния граждан и достижении состояния относительной социальной справедливости. В связи с этим нельзя не отметить неразрывную взаимосвязь социальной функции государства и гарантий прав личности, в особенности непосредственно социальных прав.

Под гарантиями прав личности принято понимать те положительно действующие условия и средства, которые обеспечивают их фактическую реализацию и надежную охрану и защиту для всех и каждого. Сами гарантии прав личности, как правило, подразделяются на общие и специальные (юридические)³.

Специфика гарантий социальных прав состоит именно в преобладающей роли государства в их обеспечении. Государство, применительно к социальным правам граждан, не может оставаться «ночным сторожем». Оно должна занимать исключительно активную позицию в их обеспечении, включая принятие действенных законов социального плана, их надлежащую реализацию, эффективную судебную и административную защиту социальных прав граждан. Таким образом, социальную функцию государства можно рассматривать в качестве собирательной (комплексной) гарантии, в которой

¹ См.: *Олейникова С.С.* Теоретические и организационно-правовые основы становления социальной функции Российского государства в XVII – начале XX в.: историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 18.

² См.: *Лукашева Е.А.* Европейские модели социального качества: параметры модернизации социального государства // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства : материалы II Междунар. науч.-теоретич. конф. М., 2010. С. 29.

³ См.: *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 144.

воплощаются меры экономического и юридического характера, направленные на гарантирование социальных прав граждан.

Социальная деятельность государства на современном этапе развития России видится в числе приоритетов государственно-правового строительства. Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ 2012 г. особо выделил стоящие перед Россией задачи в социальной сфере как условие поступательного развития страны и роста благосостояния граждан¹. Перед страной стоит еще много нерешенных проблем, многие из которых вызваны отставанием в развитии экономики. Так, по данным Росстата, за чертой бедности в России по состоянию на I квартал 2012 г. находилось 19,1 млн человек, что составляет 13,5 % от общей численности населения². Фактическое свертывание национальных проектов, отсутствие четкого представления о стратегии развития пенсионной системы и обеспечения пенсионных прав граждан, нерешенные проблемы в сфере здравоохранения и образования позволяют говорить о серьезных недостатках в обеспечении социальных прав граждан, о необходимости упрочения системы их гарантий в соответствии с конституционным признанием России социальным государством.

¹ См.: Российская газета. 2012. 13 дек.

² См.: Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51kv.htm (дата обращения: 18.11.2012).

Т.В. Бычек,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Волгоградского института бизнеса
3838888@rambler.ru*

К вопросу о понятии политико-правового режима социального государства

Аннотация: статья посвящена анализу теоретических подходов к пониманию правового режима; определены признаки и сформулировано понятие политико-правового режима.

Ключевые слова: политико-правовой режим, политический режим, социальная безопасность, социальное государство.

Summary: the article is devoted to the analysis of theoretical approaches to understanding of a legal regime; signs are defined and the concept of a political legal regime is formulated.

Key words: a political legal regime, a political regime, a social safety, a social state.

Понятие «политико-правовой режим социального государства» непосредственно связано с проблемами социальной безопасности. Социальная безопасность есть оправданная экономически и признаваемая большинством индивидов система социальной защиты и структура социальных положений, а также устоявшиеся способы разрешения противоречий, возникающих из-за несоответствия между гарантированной системой социальной защиты и социальным положением личности.

Государство выступает в качестве основного субъекта формирования социальной безопасности наряду с гражданами, партиями, различными общественными организациями и движениями.

Посредством введения политико-правового режима социального государства устанавливается политическое пространство и то основание, которое определяет действия власти по укреплению социальной безопасности.

Для достижения приемлемого уровня социальной безопасности необходимо преодоление наиболее сильных угроз в социальной сфере, которые связаны с низким уровнем жизни значительной части населения, массовой безработицей, отрицательным значением естественного прироста населения страны и т. д. Только на основе решения такого рода проблем возможен переход государства к следующему этапу формирования социальной безопасности — состоянию устойчивого развития социальной сферы, что становится принципиальной особенностью перспективной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, формируемой на современном этапе¹.

Необходимо констатировать, что понятие «правовой режим»² все больше утверждается как в сфере юридической науки, так и в законодательстве³. Оно уже давно вошло как в советское, так и в российское законодательство, широко используется в юридической практике. Анализ правовых режимов посвящена обширная общетеоретическая и отраслевая научная литература. Однако общепризнанного их понимания по ряду причин не сложилось. Прежде всего, правовой режим можно определить как социальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств.

По мнению В.Б. Исакова, носителями социального режима могут быть разнообразные социальные единицы — субъекты права (отсюда — режим иностранцев, лиц без гражданства), социальные институты (режимы образования, медицинской помощи, транспортного обслуживания), социальные процессы (режим экономии, труда и отдыха), предметы (режим радиоактивных материалов, документов), территории (режим пограничной зоны, континентального шельфа) и др.⁴

При этом задача социального режима заключается в том, чтобы обеспечить оптимальное функционирование носителя режима в системе общественных отношений. Социальный режим закрепляется и обеспечивается различными средствами социального управления. Однако именно наличие правовой формы делает этот режим юридическим.

¹ См.: *Лайкам К.Э.* Социальные модели общества в период перехода к социально-ориентированной рыночной экономике (к вопросу о разработке социальной модели России XXI века) // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 1999. № 24. С. 32.

² Режим (франц. *regime*, от лат. *regimen* — правление) может применяться в нескольких значениях: 1) государственное устройство, способ правления; 2) точно установленный распорядок жизни, труда, отдыха; 3) система правил, законов, внедряемых для достижения цели; 4) условия деятельности, существования.

³ О правовых режимах см.: *Алексеев С.С.* Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1; *Вопленко Н.Н.* Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Правовые режимы. Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1 и др.

⁴ См.: *Исаков В.Б.* Механизм правового регулирования и правовые режимы. Проблемы теории государства и права. М., 1987.

Можно выделить следующие существующие в юридической науке подходы, согласно которым правовой режим рассматривается: 1) как юридическая форма социального режима некоторого объекта, закрепленная правовыми нормами и обеспеченная совокупностью юридических средств¹; 2) как порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, которые характеризуют особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов и создают особую направленность регулирования²; 3) как результат регулятивного воздействия на общественные отношения системы (определенного набора) юридических средств, присущих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса общественных отношений³.

Мнение Н.Н. Вопленко также подтверждает положение, в соответствии с которым рассматриваемая категория весьма богата по своему содержанию. Согласно его точке зрения, она употребляется в самых различных смыслах и контекстах: а) как совокупность правовых отношений, складывающихся в процессе регулирования правового положения какого-либо объекта права; б) как сложившийся порядок осуществления субъективных прав и юридических обязанностей; в) как совокупность методов правового регулирования, используемых в части и в целом для регулирования определенного вида общественных отношений или общества в целом⁴.

Следует обратить внимание на комплексный характер определения понятия правового режима, предложенного Н.И. Матузовым и А.В. Малько, согласно которому правовой режим рассматривается как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права⁵.

При этом, по их мнению, правовой режим — это не столько результат, сколько система условий и методик осуществления правового регулирования, определенный «распорядок» действия права, необходимый для оптимального достижения соответствующих целей. Правовой режим призван обеспечить наступление желаемого социального эффекта, состояния, т. к. представляет собой, прежде всего, путь к подобному результату. Правовой режим — это функциональная характеристика права.

В юридической науке были предприняты попытки выделить признаки, присущие правовым режимам: 1) они устанавливаются законодательством и обеспечиваются принудительной силой государства; 2) особым образом регламентируют конкретные сферы общественных отношений; 3) представляют собой специфический порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием; 4) наиболее устойчивым и определяющим в их содержании является общее юридическое положение субъектов права, в котором концентрируются все особенности правового режима в целом; 5) выступают как

¹ См.: *Исаков В.Б.* Указ. соч. С. 258–259.

² См.: *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

³ См.: *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

⁴ См.: *Вопленко Н.Н.* Указ. соч. С. 14–15.

⁵ См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 19.

конечный результат, правовой климат, сложившийся в обществе в результате использования правовой формы регулирования общественных отношений¹.

Эти признаки в полном объеме характеризуют правовой режим социального государства, позволяют более глубоко и полно раскрыть состояние современного гражданского общества и социального государства, а также характер происходящих в политическом режиме перемен. Ведь термин «правовой режим» в значении совокупности методов регулирования, как представляется, наиболее полно отражает его содержание в качестве составной части режима политического².

Правовой режим — неотъемлемое свойство власти, ее сущности, устройства, функционирования, социальной направленности, степени демократичности. Поэтому в юридической литературе исследуются как общее понятие «политико-правовой режим», так и отдельные — «политический» и «правовой» режимы³. При этом термином «политико-правовой режим» обозначаются особенности правового регулирования общественных отношений, непосредственно связанных с основами гражданского общества и государства.

Анализ научных представлений о политическом режиме как определенном государственно-политическом явлении позволяет говорить о формировании нескольких основных подходов к пониманию режима. Данный вопрос остается дискуссионным по причине многоаспектности содержания рассматриваемого понятия (необходимость осуществления анализа значительного числа социально-политических институтов), а также ввиду отсутствия четких критериев сопоставления политического режима с иными политико-правовыми явлениями, затрагивающими процесс политического управления (государственно-правовым, политико-правовым режимом).

С учетом существующих подходов к определению политико-правового режима социального государства его можно характеризовать: во-первых, как систему политических и правовых институтов, обеспечивающих осуществление социальной политики государства в целях социальной справедливости; во-вторых, как особый порядок правового регулирования социальных отношений, выражающийся в определенном сочетании юридических и политических средств социальной защиты и достижения социальной безопасности; в-третьих, как форму гражданского мира и решения социального вопроса, понимаемого как совокупность политических, правовых и экономических взаимных социальных притязаний между субъектами социальной безопасности; в-четвертых, как систему методов обеспечения социальных прав человека и гражданина.

Наконец, политико-правовой режим социального государства — это особый порядок реализации социальных функций правового государства, стратегия развития которого предполагает такой курс правовой политики в области социальных отношений, благодаря которому задачи социальной безопасности займут достойное место в доктрине развития государственности России с учетом практики функционирования данного режима в других странах.

¹ См.: Морозова Л.А. Указ. соч. С. 126.

² См.: Вопленко Н.Н. Указ. соч. С. 15.

³ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 17.

Н.В. Мамитова,

доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного и муниципального
права Российского государственного торгово-
экономического университета

А.В. Чепус,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного права
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
alexal_2004@mail.ru

Правовая политика в сфере парламентской ответственности Правительства как форма конституционной ответственности в Российской Федерации

***Аннотация:** статья посвящена одному из наиболее проблемных вопросов в конституционном праве — ответственности Правительства РФ. Подробно анализируются как теоретические вопросы конституционной ответственности, так и реализация данного принципа в российской юридической практике.*

***Ключевые слова:** правительство, ответственность, контроль, исполнительная власть, полномочия, теория, законодательство, система.*

***Summary:** this article is devoted by one of the most problem-solving question in the Constitutional law — by responsibility the Government of Russian Federation. There is the detailed analysis of theoretical questions of the constitutional responsibility and realization such principle in the Russian juridical practice.*

***Key words:** the government, responsibility, control, executive power, plenary powers, theory, legislation, system.*

Правовая политика как конкретно историческое явление государственного регулирования в том или ином виде существовала в Российском государстве всегда. Однако цели, приоритеты и проблемы правовой политики совсем недавно стали предметом научных исследований.

Вместе с тем правовая политика выходит сегодня на первый план как инструмент управления государством. Еще Г.Ф. Шершеневич подчеркивал, что правовая политика в большей или меньшей степени присуща всякой специально юридической науке¹ и тем более юриспруденции. Среди множества отраслевых видов правовой политики — правотворческой, правоприменительной, уголовной и судебно-правовой политики, политики в сфере частного права и многих других видов — все заметнее становится политика конституционная.

Действительно, как верно замечает профессор А.В. Малько, категория конституционно-правовой политики в конституционном праве России

¹ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 17.

практически не исследована, не изучена ее природа, не дано соотношение с иными значимыми категориями и понятиями названной науки¹.

Одним из приоритетных направлений развития современной конституционно-правовой политики стало совершенствование процедур ответственности публичной власти.

На современном этапе развития государственных институтов и исполнительной власти в целом вопрос о юридической ответственности и такой ее разновидности, как конституционная ответственность, стал рассматриваться в юридической литературе относительно недавно. В теории права данный вопрос изучался и ранее, еще в монархической России. Но справедливости ради заметим, что реальные механизмы конституционной ответственности фактически отсутствовали в Российском государстве вплоть до принятия Конституции РФ 1993 г. Это и обусловило малый интерес к столь проблемному вопросу как в теории права, так и в конституционном праве. Хотя некоторые исследователи, такие как А.Д. Градовский, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский и некоторые другие рассматривали вопросы юридической ответственности. Так, М.М. Сперанский в своих работах прямо указывал на необходимость установления юридической ответственности министров и иных лиц².

В советской юридической науке вплоть до конца 70-х гг. XX в. вообще отрицалось наличие государственно-правовой (юридической и тем более конституционной) ответственности. Данное обстоятельство обуславливалось закреплением в отраслевом законодательстве мер юридической ответственности, поэтому не было необходимости в разработке самостоятельного института государственно-правовой ответственности.

И только в 1973 г. С.А. Авакьян, анализируя санкции в советском государственно-правовом праве, отметил, что «ответственность субъекта государственно-правового отношения — это политическая ответственность, поскольку он выступает в сфере реализации политических интересов, осуществления политической власти и ее функций. Вместе с тем это ответственность правовая, поскольку она формируется в статьях нормативных актов. Оба названных свойства переплетаются, поэтому можно говорить о политико-правовой ответственности субъектов государственного права»³.

Нельзя не отметить и дальнейшие разработки вопросов юридической ответственности такими видными советскими учеными, как С.С. Алексеев, М.М. Агарков, Б.С. Антимонов, Д.Н. Бахрах, С.Н. Братусь, О.С. Иоффе, О.Э. Лейст, Л.Е. Недбайло, М.С. Строгович, без понимания работ которых сложно понять природу и характер конституционной ответственности и правовой политики. Некоторые из них (Л.Е. Недбайло, О.Э. Лейст) наряду с ретроспективной юридической ответственностью как ответственностью за действия в прошлом, за совершенное противоправное деяние выделяли так называемую позитивную юридическую ответственность как обязанность дать отчет о проделанной работе, в том числе и в государственном праве.

¹ См.: *Малько А.В.* Теория правовой политики. М., 2012. С. 231.

² См.: *Сперанский М.М.* Руководство к познанию законов. СПб., 2002.

³ *Авакьян С.А.* Размышления конституционалиста: избранные статьи. М., 2010. С. 50.

Принятие Конституции РФ 1993 г. и появление новых институтов: разделения властей, Парламента, Президента, местного самоуправления, их ответственности друг перед другом и обществом в целом вызвали новую волну научных исследований о юридической ответственности и выделении такого вида ответственности, как конституционная.

Среди первых научных исследователей данного вида ответственности были Т.Д. Шон, В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, Н.А. Боброва, Н.О. Лучин и мн. др.

Особого внимания заслуживает позиция по поводу сущности, природы конституционной ответственности, высказанная профессором Т.Д. Зражевской, которая видит сущность конституционной ответственности в установлении системы реальных гарантий против концентрации власти в одной из ее ветвей либо в руках одного высшего должностного лица путем установления мер наказания¹. В связи с этим О.Е. Кутафин верно отмечает, что такая постановка вопроса обедняет и сущность, и содержание конституционно-правовой ответственности, которая, как известно, предусматривает наступление неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права, связанных не только с реализацией ими властных полномочий, но и любых других².

По нашему мнению, целесообразно признать комплексный характер конституционной ответственности, в рамках которой находятся разные ее направления (виды) — парламентская, президентская, правительственная, федеративная, муниципальная и др. В отличие от высказанного в юридической литературе предложения о необходимости выделения парламентской, президентской и иных видов конституционной ответственности³ мы не исключаем существования единого для всех видов конституционной ответственности понятия.

Конституционная ответственность — это содержащиеся в нормах Конституции РФ и конституционного законодательства мера государственного принуждения, применяемого к субъектам конституционно-правовых отношений, по понуждению исполнения требований права и правоотношений, в которых каждая из сторон отвечает за действия и решения перед другой стороной или обществом в целом.

Серьезное внимание в связи с этим должно уделяться ответственности Правительства Российской Федерации, поскольку правовое закрепление и осуществление правовой политики в России напрямую связано с исполнительной властью и ее коллегиальным органом, а также поиском оптимального баланса интересов личности и публичных (государственных) интересов.

Конституционно-правовую ответственность отличает ее ярко выраженный политический характер, но все же назвать конституционно-правовую ответственность политической нельзя. Фактически, политическая ответственность при закреплении в действующем законодательстве автоматически становится конституционно-правовой. Так, например, выражение парламентского недоверия Правительству РФ, отставка Правительства РФ по решению Президента РФ представляют

¹ См.: Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1975.

² См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 394.

³ См.: Барциц И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. 1999. № 12.

собой проявления юридической конституционно-правовой ответственности, поскольку эти меры закрепляются в законодательстве.

Прямой формой конституционно-правовой ответственности Правительства РФ является его отставка, которая, представляя собой обязательную смену правительства и формирование его в новом составе, тем самым влечет те неблагоприятные последствия, которые отличают юридическую ответственность. При этом конституционно-правовой ответственностью, как верно замечает А.Н. Шеян, будет являться лишь принудительная отставка правительства. Добровольная отставка правительства, выраженная официальным образом, даже если она вызывается конфликтом с главой государства или парламентом, не может считаться мерой конституционно-правовой ответственности, поскольку лишена признаков наказания. По этим же основаниям не может считаться мерой конституционной ответственности механическая отставка правительства, которая вызвана, например, распадом партийной коалиции, поддерживающей правительство у власти¹.

Таким образом, при рассмотрении института конституционно-правовой ответственности Правительства РФ следует говорить о совокупности норм в конституционном законодательстве, содержащих правовые санкции, применяемые как Президентом РФ, так и Парламентом РФ. Применение данных санкций связано с обеспечением в деятельности Правительства России законности компетенции, соблюдением интересов граждан России, а также осуществлением парламентского контроля. Основанием такой конституционно-правовой ответственности является ненадлежащее исполнение своих конституционных обязанностей или злоупотребление конституционными правами и полномочиями правительством либо проведение правовой политики, не соответствующей интересам главы государства или парламента.

Кроме того, уместно говорить и о том, что Правительство РФ как орган исполнительной власти является субъектом коллективной конституционной ответственности, а его члены выступают в конституционном законодательстве субъектами индивидуальной ответственности.

Анализ института правительственной ответственности в России явно свидетельствует о его несовершенстве, что подтверждается и практикой ответственности Правительства РФ перед Государственной Думой.

Вот почему, по нашему глубокому убеждению, система правовой политики должна строиться на ответственности Правительства РФ, как личной, так и индивидуальной, т. е. каждого члена Правительства, в первую очередь, перед парламентом России.

Таким образом, с конституционно-правовой политикой как особым направлением политики правовой связана разработка теории конституционной ответственности по предупреждению и пресечению злоупотреблений конституционными правами и полномочиями всеми органами публичной власти и, в частности, Правительством РФ. Другими словами, в целом ответственность органов исполнительной власти должна выступать одним из

¹ См.: *Шеян А.Н.* Институт правительственной ответственности в России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 152.

базовых принципов, являющихся неотъемлемым компонентом содержания общих правовых установлений в сфере исполнительной власти.

В заключение хотелось обратить внимание на то, что политико-правовой статус Правительства РФ, основы которого заложены в Конституции РФ, напрямую связан с конституционно-правовой политикой и ответственностью как основным элементом данной политики и статусом Правительства РФ, а также его ответственностью за проводимый в стране курс.

И.А. Куян,

кандидат юридических наук,

старший научный сотрудник

Института государства и права

им. В.М. Корецкого НАН Украины

ikuyan@rambler.ru

К вопросу о формах проявления народного суверенитета

Аннотация: в статье рассматриваются формы проявления народного суверенитета, в частности, правовое (юридическое) содержание права народа на сопротивление угнетению.

Ключевые слова: народный суверенитет, народовластие, формы народовластия, право народа, право на власть, право на сопротивление.

Summary: the article deals with the research of the question of the forms of the popular sovereignty manifestation, in particular the problem of legal (juridical) essence of people's right to resist the oppression is studied.

Key words: popular sovereignty, democracy, forms of democracy, people's right, the right to power, right of resistance.

Народный суверенитет является основополагающим принципом, на котором базируется конституционно-правовая теория и практика государственного строительства современных демократических государств. Этот принцип в конституционных актах ряда государств выражается как утверждение народа в качестве источника государственной власти и носителя суверенитета, посредством закрепления основополагающей роли народа в принятии конституции или провозглашается непосредственно. Часть 1 ст. 5 Конституции Украины утверждает, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти. Аналогичная норма закреплена в Конституциях Российской Федерации (ст. 3), Республики Беларусь (ст. 3), Испании (ст. 1). В Преамбуле Основного закона США говорится о народе, который устанавливает Конституцию для государства. О принятии Конституции народом говорится также в Преамбуле Основного закона Армении, а в ст. 2 утверждается принадлежность власти в Республике народу. Часть вторая ст. 20 Основного закона ФРГ провозглашает, что вся государственная власть исходит от народа. Статья 2 Конституции Азербайджанской Республики называется «Суверенитет народа». Об учреждении Португальской Республики

на основе народного суверенитета говорится в ст. 2 ее Конституции. В ст. 1 Конституции Греции народный суверенитет провозглашается фундаментом конституционного строя. О суверенитете народа говорится в ст. 2 Конституции Боливии, в ст. 1 Конституции Итальянской Республики.

Принадлежность суверенитета народу утверждается в конституционных актах государств не только с республиканской формой правления, но и в современных монархиях, в частности, ст. 1 Конституции Японии (1946 г.) закрепляет принадлежность народу суверенной власти и его волю определять статус императора. Приведенные примеры являются подтверждением того, что народный суверенитет — это не просто категория юридической науки, а категория конституционного права, которая имеет основополагающее значение для ряда его норм и институтов. Даже при отсутствии в конституционных актах утверждения о принадлежности власти народу в государствах с монархической формой правления демократический характер организации государственной власти проявляется сквозь призму закрепления прав человека, институтов прямой демократии, парламентаризма, местного самоуправления, принципов верховенства права, разделения властей, что фактически является отражением народовластия, а также степени и характера реализации принципа народного суверенитета.

В современном конституционном праве принцип народного суверенитета является основной соответствующей концепции, суть которой состоит, во-первых, в признании народа первоосновой власти государства (власть производна от народа, он ее единственный источник и носитель суверенитета); во-вторых, в многообразии форм народовластия, что находит свое развитие в институтах форм непосредственной демократии, генеральном институте государственной власти и институтах: президентства, законодательной, исполнительной, судебной власти, местного самоуправления.

Таким образом, народный суверенитет имеет разнообразные формы своего проявления. Все они в той или иной мере находят закрепление в конституциях и конституционном законодательстве. Одной из наиболее дискуссионных в юридической науке и особенно в науке конституционного права форм проявления непосредственного народовластия является право на сопротивление угнетению: право на восстание, революцию, которое корреспондирует исключительно субъекту — народу. Дискуссионность подобного проявления народного суверенитета именно как правовой формы народовластия вполне понятна. С одной стороны, она находит закрепление в конституционных актах ряда государств и в международно-правовых актах. А с другой стороны, непосредственная реализация такой формы народовластия может нести угрозу конституционному строю и демократии. В политической истории мира примеров противоречивых проявлений народного суверенитета предостаточно. Вместе с тем сама эта идея во многом считалась (и продолжает считаться) учеными неотъемлемым компонентом теории народного суверенитета. В связи с этим можем вспомнить обоснованные Г. Гроцием основания для отступления от закона о недопущении сопротивления¹, «доктрину о законности

¹ См.: Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. М., 1994.

сопротивления» Дж. Локка¹, идеи Й. Фихте о безусловном праве народа на восстание² и особенно учение Ж.-Ж. Руссо³. Их идеи имеют немало сторонников в отечественной юридической науке, не единожды реализовывались в политической практике многих стран, находили и находят непосредственное воплощение в конституционных актах разных государств и в некоторых международно-правовых актах.

Право на сопротивление угнетению одним из первых получило законодательное закрепление во французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. (является составной частью ныне действующей Конституции Французской Республики 1958 г.), в ст. 2 которой провозглашается, что цель любого политического союза есть обеспечение природных и неотчуждаемых прав человека: свободы, собственности, безопасности и сопротивления угнетению.

Еще раньше право на сопротивление угнетению было провозглашено как обязанность народа в Декларации независимости США 1776 г., которая толковала его как способ сохранения народа, а основания для реализации выводила из поведения правительства, проявляющегося в злоупотреблениях и узурпации власти по отношению к своему народу.

Право на сопротивление угнетению находит закрепление и в ряде современных конституционных актов многих государств. Так, в ст. 32 Конституции Словацкой Республики (1992 г.) утверждается право граждан оказывать сопротивление каждому, кто посягает на демократический порядок осуществления основных прав и свобод человека, при условии, что деятельность конституционных органов и действенное использование средств, предусмотренных законом, оказывается невозможным. В Конституции Греции (1975 г.) признается преступлением узурпация любым путем народного суверенитета и проистекающей от него власти и утверждается как право и обязанность греков всеми средствами оказывать сопротивление любым попыткам отменить Конституцию насильственным путем (ст. 120). В ст. 7 Конституции Португальской Республики (1976 г.) утверждается, что государство признает право на восстание против любых форм угнетения, а в ст. 21 прямо закреплено право каждого оказывать сопротивление любому приказу, который наносит ущерб правам и свободам и их гарантиям, а также применять силу для отпора любой агрессии, если невозможно обратиться к представителям власти. Политическая Конституция Перу в ст. 46 закрепила, что никто не обязан подчиняться узурпаторскому правительству или тому, кто взял на себя публичные функции в нарушение Конституции и законов. Основной Закон ФРГ (1949 г.) непосредственно связывает право на сопротивление с суверенитетом и провозглашает право всех немцев оказывать протест любому, кто пытается уничтожить демократический конституционный строй (п. 4 ст. 20).

Таким образом, право народа (граждан) на сопротивление угнетению, узурпации его власти, право оказывать протест любым нарушениям конституционного строя и попирациям демократических прав и свобод человека и гражданина в современных демократических государствах приобрело характер

¹ См.: Локк Д. Два трактата о правлении / пер. с англ.; ред. и сост., авт. вступ. ст. и примеч. А.С. Субботин. М., 2009. С. 321.

² См.: История политических и правовых учений : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 315.

³ См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998.

не просто декларации, а получило законодательное закрепление на высшем, конституционном уровне.

Как демократическое правовое государство Украина в ст. 5 Конституции прямо утверждает запрет узурпации власти народом государством, его органами, должностными лицами. Следует отметить, что понятие узурпации государственной власти было объектом толкования Конституционного суда Украины. По мнению высшей конституционной судебной инстанции Украины, узурпация государственной власти означает неконституционный или незаконный ее захват органами государственной власти или органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами или их объединениями¹. Узурпация власти народа, проявлением которой является ограничение его коллективных правомочий, как правило, сопровождается массовыми нарушениями прав и свобод граждан. На защиту от подобных негативных проявлений узурпации власти направлен ряд статей Конституции Украины. Так, ст. 27 Основного закона Украины закрепляет право каждого защищать свою жизнь и здоровье, жизнь и здоровье других людей от противоправных посягательств, а ст. 55, еще раз подтверждая это право, акцентирует внимание на законности средств защиты прав и свобод. Следует обратить внимание и на конституционное закрепление форм народовластия, которые одновременно являются и формами реализации права на сопротивление. К ним, в частности, относятся мирные собрания, митинги, шествия, демонстрации (ст. 38), индивидуальные и коллективные обращения (ст. 40), забастовки (ст. 44), право на обжалование в суде решений, действий, или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц (ст. 55).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что Конституция Украины содержит основополагающие предпосылки для обеспечения реализации права народа на сопротивление угнетению как законного права политической общности. Вместе с тем история знает немало примеров реализации права на неповиновение, на восстание, которая переходит законодательно установленные рамки, происходит вне правового поля государства, что дает основания квалифицировать их как государственные перевороты. С точки зрения законодательного регулирования такие насильственные действия являются недопустимыми и противоправными в любом государстве. Статья 109 Уголовного кодекса Украины устанавливает ответственность за действия, направленные на насильственные изменения или свержение конституционного строя, захват государственной власти. Подобные действия в юридической литературе имеют название государственного переворота.

Обычно государственный переворот интерпретируется как успешная или неуспешная попытка захвата политической власти. Политическая история содержит большое количество примеров разнообразных государственных переворотов, которые готовились извне или были инициированы внутри страны, проходили мирно или сопровождалась гражданской войной, выступали формой народовластия или средством узурпации власти народа, инструментом утверждения (укрепления) государственного суверенитета или

¹ См.: Решение Конституционного Суда Украины от 5 октября 2005 г. № 5-рп/2005 (дело № 1-5/2005) URL: <http://www.ccu.gov.ua> (дата обращения: 18.09.2012).

наоборот, его уничтожения. В зависимости от этого государственный переворот может иметь и различное юридическое значение и конституционно-правовое содержание, называться революцией, путчем или конституционной модернизацией. С этим, очевидно, связана сложность теоретической разработки названных проблем, их неоднозначное, а точнее, противоречивое конституционно-правовое регулирование. С одной стороны, современное конституционное права не отрицает права на восстание против тирании, на гражданское неповиновение, на применение силы против насилия, на сопротивление угнетению. С другой стороны, считается, что законодательное закрепление революции как формы непосредственной реализации народного суверенитета нецелесообразно¹. С последним тезисом можно согласиться с точки зрения недопустимости конституирования права на государственный переворот. В то же время в этом нет необходимости, поскольку принадлежность власти народу имеет абсолютное нормативное закрепление. Это право бесспорно в силу того, что является природным (естественным) правом человеческой и политической общности — народа. Ибо вне политической организации (учитывая человеческий фактор) такая общность вряд ли могла бы существовать тысячелетия. Все природные права, независимо от того, кому они принадлежат, нарушаются или нет, не прекращают свое существование. Народ может не иметь реальной власти, но его нельзя лишить права на власть. Народ имеет право на сопротивление, если степень угнетения угрожает его существованию. В этом состоит основное содержание идеи народного суверенитета. Народ имеет право распоряжаться своей судьбой: определять и изменять конституционный строй.

Вместе с тем, несмотря на основополагающее значение институтов непосредственной демократии для реализации народного суверенитета, идеализировать их не стоит. В любом обществе существует опасность их использования для достижения частных корпоративных целей и извращения таким образом сущности демократических конституционно-правовых институтов. Поэтому право народа на сопротивление угнетению как законное, природное проявление народного суверенитета имеет не только правовой аспект, но и аспект политической целесообразности, основанный на способности народа к организованному сопротивлению в рамках установленных конституционных форм организации общества.

¹ См.: Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. Киев, 2000. С. 51.

И.В. Хрящева,

аспирант Коломенского государственного
социально-гуманитарного университета
yurist-com@mail.ru

Особенности становления парламентаризма в России

Аннотация: статья посвящена анализу особенностей становления парламентаризма в России. Рассматриваются концепции субъективных публичных прав и институтов переходного периода в становлении парламентаризма.

Ключевые слова: парламентаризм, абсолютизм, публичные права.

Summary: specifications of parliamentarianism formation in Russia, and it gives the conceptions of subjective public rights and institutions of transition period.

Key words: parliamentarism, absolutism, public rights.

Парламент и парламентаризм — явления не совпадающие. Наличие парламента не означает существование парламентаризма. Парламентаризм — это сложный и многогранный феномен, некая шкала социальных ценностей, где господствует закон, утвердились принципы верховенства права и разделения властей, где гражданское общество характеризуется демократизмом и высокой политико-правовой культурой при сложившейся выборной системе власти.

Парламентаризм для России — явление относительно молодое. Первый осмысленный шаг Россия сделала в этом направлении во второй половине XIX в., когда было введено земство и стали избирать гласных, людей, которым народ делегировал полномочия по защите своих интересов на уровне местного самоуправления. Следующий шаг — деятельность первых четырех Государственных дум. Возможно, сегодня, с позиции современных представлений о демократическом устройстве государства, увидеть ошибки и промахи реформаторов начала XX в. гораздо проще, чем осознать значительные масштабы тех событий. Однако необходимо подчеркнуть, что выборы в представительные органы власти и в первый российский парламент дали власти и обществу в целом уникальный шанс направить развитие страны по пути постепенных эволюционных преобразований.

Современная Россия исходит из того, что свободные демократические выборы являются нормой для общественной жизни страны, важной конституционной и признанной международной гарантией внутреннего политического порядка, фактором стабильности взаимоотношений с российским гражданским обществом и международным сообществом. Поэтому изучение накопленного исторического опыта становления российского парламентаризма требует углубленного научного анализа в контексте реалий сегодняшнего дня, взвешенных и исторически справедливых¹.

Нельзя не отметить, что в современной России сложившийся характер взаимоотношений ветвей власти совпадает с достаточно негативным отношением российских граждан к представительным институтам, их пониманием как неполноценной власти. В глазах российского населения парламент вообще не олицетворяет власть. В общественном мнении он претендует на статус не независимой ветви власти, а составной части, элемента центральной власти или, в лучшем случае, механизма выражения общественного мнения. Российская массовая политическая культура лояльно относится к самому факту концентрации власти в руках исполнительной власти. В настоящее время имеет место взаимное отчуждение рядовых граждан и политических элит. Для современного парламентского процесса в России характерно отсутствие теоретической и практической альтернативы фактическому парламентаризму. Исследовав

¹ См.: Гессен В.М. О правовом государстве: к реформе государственного строя России. М., 2008. С. 116.

генезис взглядов некоторых ученых на особенности становления российского парламентаризма, мы приходим к выводу: российский парламентаризм был создан по западному образцу, но при этом появление представительных институтов произошло не в результате смены формы правления, оно вызревало в рамках абсолютизма, сопровождавшегося внутренним кризисом¹.

Становление правовой государственности в России связано с государственно-властными институтами, функционирующими в соответствии с принципами парламентаризма, закрепленными в Конституции РФ 1993 г.: народ — единственный источник власти; государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; Конституция имеет высшую юридическую силу. Эти принципы легли в основу организации государственной власти во всех развитых странах мира. Однако России пришлось пройти долгий путь, прежде чем принять их. Особую актуальность исследованию этого пути придает все возрастающая роль парламентаризма в современном российском обществе — он объективно становится средоточием приоритетных ценностей представительной демократии, способом ее организации и инструментом функционирования, что обуславливает необходимость всестороннего изучения данного вопроса для полного и ясного понимания происходящих политических процессов, прогнозирования возможных вариантов их развития.

Парламентаризм как один из институтов демократии появился в России относительно недавно. Связано это, в первую очередь, с размерами территории нашей страны, что требует больших усилий для организации централизованного управления. Другая причина — в особенности русской культуры и русского правосознания². Общинность и патриархальный уклад семьи наложили свой отпечаток на развитие государственного управления на много веков. Тем не менее, несмотря на всю очевидность эффективности жесткого централизованного управления в российских условиях, власти необходима определенная поддержка народа, в связи с чем некоторые элементы парламентаризма прослеживаются в истории нашего государства с самого момента его возникновения. Кроме того, в раннем Русском государстве функционировала Княжеская дума, впоследствии переросшая в Боярскую думу. Дума являлась вспомогательным органом, который действовал совместно с царем, образуя единую верховную власть.

Следующим элементом парламентаризма в историческом развитии России стали Земские соборы, игравшие большую роль в законотворческой деятельности. В верхнюю палату входили высшие чиновники, церковное руководство, члены Боярской думы. Все члены палаты не избирались, а входили в нее в соответствии с занимаемым положением. В нижнюю палату входили выборные представители от дворянства и влиятельных посадских людей. Земский собор созывался по инициативе царя либо сословий и выполнял свои функции с соизволения и по указаниям верховной власти. Однако,

¹ См.: Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции — к иерархии // Полис. 2008. № 3. С. 135–151.

² См.: Медушевский А.Н. Теория перехода: от авторитаризма к демократии и от демократии к авторитаризму // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4. С. 176–188.

несмотря на свои недостатки, Земский собор стал ступенькой в развитии идеи парламентаризма в российском государственном строительстве. Однако именно в этот период в России происходит ориентация на прогрессивные западные модели и доктрины организации власти.

Возникают многочисленные конституционные проекты, в которых ограничение власти монарха связывается с наличием представительного законодательного органа¹. Очередным этапом развития парламентаризма в России стал период после победы Октябрьской революции: вся существовавшая ранее система государственной власти была уничтожена, а сама идея парламентаризма была подвергнута резкой критике и радикальному переосмыслению. Высшим органом власти был объявлен Всероссийский съезд Советов, формировавшийся путем многоступенчатых выборов из представителей местных съездов Советов. При этом норма представительства была неравной: от городских Советов избирался один депутат на двадцать пять тысяч избирателей, а от губернских Советов — один депутат на сто двадцать пять тысяч избирателей. Поскольку Всероссийский съезд Советов был органом, действующим не на постоянной основе, из его состава избирался постоянно действующий орган — Всероссийский Исполнительный Комитет Советов, который и осуществлял одновременно функции законодательной и исполнительной власти под полным руководством ЦК ВКП(б) и его Генерального секретаря. Данный порядок управления государством был настолько явно авторитарен, что с течением времени потребовалось несколько завуалировать его откровенную недемократичность. В связи с этим был создан единый законодательный орган — Верховный Совет, состоявший из двух равноправных палат и избираемый путем всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании.

По итогам советского этапа развития нашей страны можно сказать, что, несмотря на отсутствие разделения властей в системе государственных органов того периода, а также фактически недемократичный порядок их формирования, данный этап стал очередным шагом Российского государства к парламентаризму. Об этом свидетельствует то, что в деятельности высших органов управления прослеживались ростки демократии, позволявшие поддерживать тесную связь депутатов с избирателями, накапливать элементы парламентской культуры, вносить определенный вклад в развитие и совершенствование законодательной системы, а кроме того, хотя бы формально и в достаточно поздние периоды данного этапа развития, но закрепить всеобщую, равную избирательную систему прямых выборов при тайном голосовании. Последующие конституционные реформы 1988–1990 гг., происходившие в СССР, заложили основы современного российского парламентаризма. Хотя по формальным основаниям данные реформы приходятся на советский период, по сути своей они являются изменениями переходного периода. Выборы в новый законодательный орган проходили на альтернативной основе, в условиях реальной борьбы за депутатский мандат.

В настоящее время сложность парламентаризма с институциональной точки зрения заключается в том, что он заимствован с западного образца

¹ См.: Кошкидько В.Г. Представительная власть в России: формирование и функционирование. Обозрение. 2009. № 4. С. 116–118.

европейских стран и проходит очень сложный путь адаптации к российской действительности. Парламентаризм в России составляет важную часть политической системы и политической культуры общества, сегодня необходимо изучать его проблематику с точки зрения научного политического знания. На современном этапе особенно важно обратиться к истокам зарождения и развития народного представительства, поскольку и сейчас задача совершенствования государственного, в том числе законодательного механизма остается весьма актуальной, а практика осуществления многих уже проведенных преобразований наглядно свидетельствует о том, что игнорирование уроков прошлого ведет к просчетам и ошибкам¹.

Полагаем, что до настоящего времени парламент не является в полной и безусловной мере действительным выразителем желаний и воли народного большинства. В настоящее время с этой точки зрения закономерно стремление для подавления конфликта между исполнительной и законодательной властью ввести подавляющее большинство представителей «Единой России» в Государственную Думу. «Единая Россия», как и ее предшественники «Наш дом — Россия» и «Единство», в свое время была создана высшими чиновниками для максимизации своего контроля над политическим процессом. Это различие определило основные характеристики российской «партии власти» в трех ключевых аспектах — партийная организация, партийная идеология и роль партии в политическом управлении страной².

Хотелось бы отметить еще одну особенность становления российского парламентаризма. Как уже было сказано, появление представительных институтов произошло не в результате смены формы правления и радикального изменения системы управления, оно было актом, дарованным верховной властью со строго определенной компетенцией обеих палат. Сопровождалось это острейшим внутренним кризисом, вылившимся в первую русскую революцию. Именно наличие представительных учреждений отличает конституционное государство от предшествующих форм абсолютизма. Следует отметить взаимосвязь трех параметров характеристики правового государства: подзаконность любой власти, представительный характер правления (разделение властей) и юридическое закрепление этих принципов в конституционном праве.

Согласно ст. 10 Конституции РФ «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Российская Конституция не только определяет основания властных полномочий ветвей власти, но и закладывает структурные причины для противоречивых отношений между ними. Еще Президент Д.А. Медведев вынес постановление о том, что Правительство РФ один раз в год должно отчитываться перед парламентом о проделанной работе. Таким образом, наступил новый переходный период в современной российской государственности, который позволит законодательной власти осуществлять контроль над деятельностью исполнительной власти. Это дало возможность реализовать функцию контроля общества над администрацией

¹ См.: Булаков О.Н. Парламентское право Российской Федерации. М., 2009. С. 123.

² См.: Выстროпова А.В. Парламентское право России : учеб. пособие. Волгоград, 2011. С. 102.

и поставить парламент в привилегированное положение, которое необходимо для становления парламентаризма.

Эта особенность проявляется сегодня в становлении парламентаризма наиболее ярко. Думается, что должно наступить время, когда избирательное право во всех, без исключения, конституционных государствах, в том числе и в России, станет реальным фактом политической жизни. И только тогда парламент будет действительно выражать народную волю.

И.Н. Русинов,
*ассистент кафедры документоведения и права
Приамурского государственного университета
им. Шолом-Алейхема
pkbl@mail.ru*

Реформирование института парламентского контроля в Российской Федерации

***Аннотация:** статья посвящена анализу института парламентского контроля в Российской Федерации на современном этапе его развития. В процессе разработки находится проект федерального закона «О парламентском контроле в Российской Федерации», что дает основание для проведения анализа перспектив развития института парламентского контроля в России.*

***Ключевые слова:** парламентский контроль, законопроект, реформа, конституция, федеральный закон, парламент.*

***Summary:** the article analyzes the institution of parliamentary control in the Russian Federation at the current stage of its development. The Draft Federal Law "On parliamentary control in the Russian Federation" is in the process of development that provides a basis for analyzing the prospects for developing the institution of parliamentary control in Russia.*

***Key words:** parliamentary control, the bill, the reform, the Constitution, the federal law, the parliament.*

В последние годы в России всю большую актуальность приобретает вопрос о реформировании такого конституционного института, как институт парламентского контроля.

Парламентский контроль — неотъемлемая функция парламента каждой страны, в том числе и Федерального Собрания Российской Федерации. К сожалению, в действующей Конституции России термин «парламентский контроль» отсутствует в силу причин, главным образом, субъективного характера. Однако в ней отражены следующие формы парламентского контроля: утверждение Советом Федерации изменения границ между субъектами Федерации, указов Президента страны о введении военного и чрезвычайного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами ее территории, дача Государственной Думой согласия Президенту страны на назначение Председателя Правительства, заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства, решение вопроса о доверии Правительству,

проведение палатами Федерального Собрания парламентских слушаний, деятельность Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и пр.¹

11 января 2013 г. председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко заявила о том, что в 2013 г. Совет Федерации намерен усилить такие компоненты своей работы, как парламентский контроль и парламентское расследование. «Продолжится практика создания временных комиссий палаты по актуальным общественно значимым проблемам, а также специальных комиссий для взаимодействия со следственными органами, прокуратурой и Счетной палатой», — сообщила Валентина Матвиенко².

Однако ранее, еще до этого заявления, работа над реформированием института парламентского контроля была начата в Государственной Думе. Так, в июле 2012 г. на рассмотрении парламента находилось два законопроекта о парламентском контроле в России.

Один законопроект был разработан фракцией «Справедливая Россия». Законопроект широко обсуждался: были проведены круглые столы, международная конференция, получены положительные отзывы законодательных органов некоторых субъектов Российской Федерации (Государственной думы Томской области, Государственного Совета Республики Татарстан, Самарской губернской думы). Данный законопроект предусматривал радикальное расширение контрольных функций парламента. Парламентский контроль, по мнению авторов законопроекта, должен являться основной формой государственного контроля за соблюдением нормативных правовых актов всех уровней. Главным инструментом реализации этой идеи планировалось сделать специальные постоянно действующие комиссии парламентского контроля. Согласно законопроекту члены данных комиссий наделялись правами приглашать для дачи объяснений любых лиц. При этом приглашенные для дачи объяснений лица обязаны отвечать на все заданные вопросы. Однако предусмотренная законопроектом обязанность отвечать на любые вопросы явно противоречит положениям ст. 51 Конституции РФ, в соответствии с которой никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

Комиссиям также предоставляется право посещать с целью сбора информации любые объекты, органы и организации, знакомиться с оригиналами любых документов, копировать их, а также опрашивать должностных лиц и работников.

Таковыми правами, согласно проекту закона, кроме депутатов и сенаторов могут быть наделены и другие лица, чей правовой статус до конца в законопроекте не определен³.

Однако после рассмотрения данного законопроекта Государственной Думой 11 июля 2012 г. он был отклонен.

¹ См.: Принятие закона «О парламентском контроле в Российской Федерации» — вление времени. URL: <http://www.spravedlivo.ru/news/smi/1038.php#> (дата обращения: 18.01.2013).

² См.: В 2013 году Совет Федерации усилит такие формы работы, как парламентский контроль и парламентское расследование. URL: http://council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2013/01/item21172.html (дата обращения: 18.01.2013).

³ См.: «Краеугольные камни» парламентского контроля. URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124056048052.html> (дата обращения: 18.01.2013).

В тот же день, 11 июля 2012 г. был принят другой законопроект — проект федерального закона № 61834-6 «О парламентском контроле в Российской Федерации»¹, внесенный председателем Комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции, депутатом партии «Единая Россия» И. Яровой. В нем сводятся в единую систему формы контроля, предусмотренные Конституцией и существующим законодательством, а также содержатся новые элементы контроля. К последним можно отнести направление и отзыв представителей палат Федерального Собрания в организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов. Кроме того, согласно данному законопроекту в процессе принятия федеральных законов парламент получает возможность контролировать нормотворческую деятельность органов исполнительной власти. Так, в случае, если федеральный закон предусматривает разработку и принятие подзаконных нормативных правовых актов, то ответственный федеральный орган будет обязан направить в Государственную Думу письменный отчет о ходе их разработки и предполагаемых сроках принятия.

Законопроектом, в частности, определяются цели и принципы парламентского контроля. К целям отнесено обеспечение соблюдения, исполнения и применения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований; обеспечение и защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; оценка действия законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, выявление причин его неэффективной реализации, выработка необходимых мер и рекомендаций по более действенному применению законодательства; укрепление законности и правопорядка; противодействие коррупции.

Парламентский контроль, согласно ст. 3 проекта федерального закона «О парламентском контроле в Российской Федерации», осуществляется на принципах законности; соблюдения прав и свобод человека и гражданина; обеспечения разделения властей; самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля; системности при осуществлении парламентского контроля; гласности при осуществлении парламентского контроля.

Парламентский контроль осуществляется гласно, информация о нем открыта для общества и средств массовой информации, может распространяться посредством сети Интернет. Федеральное Собрание РФ обеспечивает общедоступность информации о федеральном парламентском контроле, за исключением информации, свободное распространение которой не допускается в соответствии с законодательством. Не допускается вмешательство субъектов парламентского контроля в осуществление правосудия, расследование уголовных дел, оперативно-розыскную деятельность, деятельность

¹ См.: О парламентском контроле в Российской Федерации : проект федерального закона № 61834-6 (в ред. от 11 июля 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляемую в пределах их компетенции.

Согласно законопроекту в единую систему парламентского контроля включены Совет Федерации и Госдума, их комитеты и комиссии, члены Совета Федерации и депутаты Госдумы, законодательные собрания регионов, их комитеты и комиссии, отдельные депутаты, а также представительные органы муниципальных образований.

С высокой долей вероятности можно говорить о том, что именно данный законопроект ляжет в основу будущего законодательства о парламентском контроле, пусть и измененный, скорректированный, именно он будет принят в форме федерального закона. Вывод об этом можно сделать на основании ряда факторов. Прежде всего, исходя из того, что данный законопроект уже был принят Государственной Думой в первом чтении, и в настоящий момент идут работы по его доработке. Кроме того, рассматриваемый законопроект был предложен представителями партии «Единая Россия», имеющей большинство голосов в Государственной Думе. Следует отметить и то, что теме правового регулирования института парламентского контроля в последнее время уделяется все больше внимания, разговоры об усилении парламентского контроля звучат все чаще и ведутся на различных уровнях.

Таким образом, представляется важным рассмотреть данный законопроект подробнее.

Анализ проблемных вопросов правовых основ парламентских расследований в Российской Федерации показывает необходимость перехода на качественно новый уровень — от фрагментарной тематики парламентских расследований к более обобщающему федеральному закону о парламентском контроле. Объективные предпосылки для принятия единого базового закона о парламентском контроле уже сложились. Учитывая международный опыт и сформировавшуюся практику парламентского контроля в России, предлагается принять федеральный закон о парламентском контроле, который должен стать системообразующим и базовым для разрозненных в настоящее время форм парламентского контроля. По задумке разработчиков указанного проекта, закон будет призван укрепить существующий конституционный принцип разделения властей, который заключается в самостоятельности органов, относящихся к различным ветвям власти, их способности обеспечить механизм сдержек и противовесов. Реализуя конституционную норму о том, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий власть непосредственно или через своих представителей, проектом предлагается четкое определение и расширение контрольных функций представительных органов государственной власти разных уровней, а также представительных органов муниципальных образований. Закон должен давать четкое определение понятия парламентского контроля, который является одной из функций государственного управления и представляет собой комплекс правовых и организационных мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти

субъектов Российской Федерации с целью обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также контроль, осуществляемый представительными органами муниципальных образований.

В главе «Основы парламентского контроля в Российской Федерации» законопроектом предлагается определить цели парламентского контроля, принципы осуществления парламентского контроля, а также субъекты, осуществляющие парламентский контроль. Законопроектом предлагается установить единую систему парламентского контроля и включить в нее в качестве составных частей деятельность палат Федерального Собрания Российской Федерации, деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и деятельность представительных органов муниципальных образований. Таким образом, в проекте получают дальнейшее развитие новации, введенные Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹, которым, по сути, была выстроена единая система и обеспечено взаимодействие контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Статьей 6 (в соответствии с поправкой, принятой Таблицей № 1 поправок к проекту федерального закона № 61834-6 «О парламентском контроле», статью 6 считать статьей 5) проекта перечисляются формы парламентского контроля, сложившиеся в действующем законодательстве, и вводится ряд новых форм. Особое внимание в проекте уделяется процедуре антикоррупционной экспертизы принимаемых проектов федеральных законов. А именно, предлагается расширить перечень проектов федеральных законов, проходящих антикоррупционную экспертизу, и установить обязательность включения в официальный отзыв (заключение) Правительства РФ раздела, который бы содержал результаты антикоррупционной экспертизы. В целях обеспечения единообразного применения и исключения возможности злоупотреблений и возникновения коррупционных норм законопроектом предлагается расширить парламентский контроль за нормотворческой деятельностью Правительства Российской Федерации. В настоящее время парламентский контроль в этой сфере ограничивается лишь предоставлением информации о разработке подзаконных нормативных актов и только в отношении федеральных законов, предусматривающих основания и (или) порядок и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки. Предлагается установить в законе процедуру направления письменного отчета профильного министра о принятых подзаконных нормативных актах по истечении трехмесячного срока с момента опубликования федерального закона, прямо предусматривающего принятие подзаконных нормативных актов. Глава 2 проекта детально регламентирует порядок осуществления новых форм парламентского контроля, ранее не известных российскому законодательству. Одной из новых форм парламентского контроля, предлагаемых законопроектом, является включение в состав правительственных комиссий по расследованию причин

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 903.

возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий представителей Федерального Собрания РФ. В настоящее время последние включены в состав наблюдательных советов ряда организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов. В гл. 3 проектом предлагается определить порядок планирования и осуществления постоянного (текущего) федерального парламентского контроля.

Законопроект № 61834-6 «О парламентском контроле» (название было сокращено в ходе внесения поправок) в данный момент находится в стадии рассмотрения. Вместе с вышеуказанным проектом закона на рассмотрении также находятся законопроекты, входящие в один «пакет» с ним, а именно, законопроект № 61851-6 «О внесении изменений в статьи 12 и 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (в целях обеспечения парламентского контроля в Российской Федерации)» и законопроект № 61844-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования парламентского контроля в Российской Федерации».

В проект уже внесено большое количество поправок и, вероятно, до момента его окончательного принятия в его текст будет внесено еще немало корректировок и уточнений. Рассмотрение законопроекта было перенесено на весеннюю сессию, точная дата пока не уточняется. Таким образом, можно сделать вывод, что в скором времени институт парламентского контроля в Российской Федерации получит четкое нормативно-правовое закрепление, что должно положительно отразиться на укреплении парламентаризма в Российской Федерации.

Ю.А. Сизых,

*соискатель Юридического института
Сибирского федерального университета,
помощник депутата Законодательного
собрания Красноярского края
sizykh@legis.krsn.ru*

«Либерализация» законодательства о политических партиях в Российской Федерации

***Аннотация:** в статье рассматриваются последние изменения законодательства о политических партиях, в частности, порядок их создания, регистрации и деятельности. Исследуются проблемы, возникшие после проведения кардинальных реформ в этой сфере.*

***Ключевые слова:** избирательная система, политические партии, политические права и свободы, политическая оппозиция.*

***Summary:** the author of article considers the last changes of the legislation on political parties, in particular an order of creation, registration and activity. Problems arisen, after cardinal reforms in this sphere are investigated.*

***Keywords:** electoral system, political parties, political rights and freedoms, political opposition.*

Многопартийность — существенная характеристика демократического правового строя. У каждой страны свой путь к демократии, парла-

ментаризму и многопартийности. Особенность российского пути была обусловлена долгим господством тоталитарной однопартийной системы, а также форсированными темпами демократических преобразований.

История строительства современной партийной системы началась в 90-х гг. прошлого века. В Конституции РФ 1993 г. были заложены основы политической системы нашей страны¹. Вплоть до 2001 г. правовое положение политических партий в Российской Федерации никаким специальным актом урегулировано не было. Первый и единственный Федеральный закон «О политических партиях» вступил в силу только 14 июля 2001 г.² Его принятие радикальным образом преобразило партийную и, как следствие, избирательную систему России.

Прежде всего, политические партии стали единственным видом избирательных объединений на выборах органов государственной власти. Вплоть до 2004 г. к ним в составе избирательного блока могли присоединяться иные общественные объединения, после чего и такая возможность была исключена³. Право других общественных объединений принимать участие в избирательной кампании сохранилось только для муниципальных выборов⁴.

К сожалению, в Основном Законе России определены лишь базовые принципы, декларирующие права граждан на идеологическое и политическое многообразие, без учета существенных сторон партийного строительства любого государства. Так, в Конституции РФ нет понятия «политическая партия», не установлена избирательная система, в русле которой будут «бороться» за власть политические партии. Это позволяет законодателю (а точнее, господствующей партии) изменять существующие законы несколько раз в год, перестраивая в угоду своим интересам.

Важной особенностью развития законодательства о политических партиях является «периодичность» всех изменений, обусловленных новыми этапами политического развития. Многие этапы теснейшим образом увязываются с подготовкой и проведением очередных парламентских выборов, от которых, в конечном счете, зависит судьба партийных организаций и их влияние на жизнь государства.

¹ Так, в ст. 13 Конституции РФ признаются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность; запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной, а также на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Кроме того, гарантируется принцип равенства общественных объединений перед законом. В ст. 30 закреплены право каждого на объединение, гарантия свободы деятельности общественных объединений, а также запрет на принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. В ст. 32 — право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

² См.: О политических партиях : федеральный закон РФ от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950.

³ См.: *Порошин Е.Н., Герасимова И.С.* Право на политическую партию. Сравнительный обзор нарушений в России и Турции на основе постановлений Европейского суда по правам человека // Юрист. 2012. № 10. С. 41–46.

⁴ См.: *Скосаренко Е.Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. М., 2007. С. 100–101.

Как справедливо отмечает М.С. Саликов, история российского (включая советские годы) партстроительства не изобилует сколько-нибудь продолжительными периодами, в течение которых политические партии могли свободно создаваться и развиваться. Это в итоге привело к тому, что не сложилась устойчивая партийная система, состоящая из партий, имеющих сравнительно длительную историю, привлекательную программу и, соответственно, свой электорат, т. е. ту социальную базу, которая, собственно, и выступает фундаментом для существования той или иной политической силы, оформленной в политическую организацию¹.

Все это в значительной степени сказывается на формировании партийной системы Российской Федерации и нередко ведет к открытому ограничению прав граждан на участие в политической жизни своего государства, права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Например, с начала 2000-х гг. началось «нескрываемое движение к двухпартийной, а на деле псевдопартийной системе. Усилилось влияние государства на политические партии, произошло сокращение числа политических партий в Российской Федерации. Одновременно государством создается привилегированная партия, которую искусственно возводят в партию власти при одновременном ущемлении прав оппозиционных партий»².

Однако парадокс партийного строительства проявился весной 2012 г.

2 апреля 2012 г. был принят один из наиболее радикальных законов в сфере партийного строительства — Федеральный закон № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях"»³. Политическая «контрреформа», закрепленная нормами закона, стала вынужденным ответом на требования граждан, которые прозвучали в ходе массовых акций протеста после выборов 4 декабря 2011 г.

Из большого количества изменений, внесенных законодателем, наиболее существенными являются следующие.

Во-первых, принципиальным и в чем-то даже революционным стало снижение законодательного требования к численности политических партий с 45 000 в момент инициирования изменений в декабре 2011 г. до 500 человек после принятия Закона, т. е. в 90 раз⁴. Такое снижение было беспрецедентным для российского права.

¹ См.: Саликов М.С. Партийная система России: Динамика конституционно-правового регулирования // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 148.

² Волкова Е.А. Куда идет законодательство о политических партиях // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 32.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 15, ст. 1721.

⁴ Сравнительный анализ аналогичных норм в иностранных государствах свидетельствует, что в России они оказались одними из самых низких на постсоветском пространстве. Для сравнения: в Казахстане установлено требование 40 тыс. членов, в Узбекистане — 25 тыс., в Украине — 10 тыс., в Армении — 2 тыс. (при этом отделения должны быть во всех регионах страны), в Грузии — 300 чел. (при 4,5 млн жителей). При этом в Европе требования к численности либо вообще не закрепляются, либо они существенно ниже. Так, в Австрии, Франции, Германии, Италии и Испании прямых указаний о минимальной численности членов политической партии в законодательстве не содержится. В 13 государствах Евросоюза требования к численности колеблются от 30 (в Турции) до 25 000 (в Румынии), но среднее число не превышает 500–1000 человек.

Во-вторых, Федеральным законом № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» расширены возможности партии по подаче регистрационных документов и упрощена процедура отчетности. Теперь отчет в ЦИК и Минюст России нужно отправлять не каждый год, а один раз в три года.

В-третьих, требования к минимальному количеству региональных отделений политической партии также снизились: если ранее политическая партия должна была иметь их более чем в половине субъектов Российской Федерации, то сейчас — не менее чем в половине (однако допускается, что такие требования могут быть установлены уставом самой политической партии).

В-четвертых, по новому Закону, если партия в течение 7 лет подряд не принимает участие в выборах, то она подлежит ликвидации (ранее такой срок составлял 5 лет).

В-пятых, Закон ввел запрет на использование при регистрации наименований, которые схожи с названиями существующих или уже не существующих политических партий «до степени смещения».

В-шестых, в законе о регистрации партий скорректирована норма относительно отказа в регистрации партии (раньше он выносился без объяснения причин и права апелляции). Теперь отказ в регистрации должен быть тщательно аргументирован, а партии предоставлено время для устранения выявленных недочетов.

Каким же образом отразятся эти реформы на партийной системе Российской Федерации?

Не секрет, что вопрос о снижении требований к численности политических партий ранее неоднократно поднимался в научных трудах. Это требование, по сути, являлось одним из главных инструментов, посредством которых регулировалось количество партий в тот или иной период. Так, для создания партии по Закону СССР «Об общественных объединениях»¹ требовалось минимально 5 тыс. человек. В первой редакции Федерального закона «О политических партиях» — 10 тыс. человек. Поправки в этот Закон, внесенные 20 декабря 2004 г.², закрепили правило о 50 тыс. человек и необходимости наличия не менее чем в половине субъектов региональных отделений минимум по 500 членов партии в каждом, а в остальных субъектах — по 250 членов партии в каждом. 28 апреля 2009 г. вновь внесены изменения³: установлены периоды, в течение которых требования к общей численности партий и численности региональных отделений постепенно снижались. Например, с 1 января 2012 г. необходимо 40 тыс. членов для всей партии и 400 членов партии не менее чем в половине региональных отделений, а в остальных — не менее 150 членов⁴.

¹ См.: Об общественных объединениях : закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42, ст. 839.

² См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» : федеральный закон РФ от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5272.

³ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий : федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 18, ч. 1, ст. 2155.

⁴ См.: Саликов М.С. Партийная система России: Динамика конституционно-правового регулирования // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 151.

Данные нововведения, по мнению власти, должны в значительной степени увеличить количество участников выборов, а значит, сделать выборы более легитимными. Думается, однако, что так называемая «либерализация» требований к созданию и деятельности политических партий, которая представляется достаточно неоднозначной, в дальнейшем породит больше проблем, чем сможет решить в краткосрочной перспективе.

Период действия новых норм о численности политических партий показал начало бурного партстроительства¹. Молодые политические партии представили обществу богатую палитру политических взглядов и предложений по развитию страны. Тем не менее практика применения закона на первом его этапе показала, что одновременно могут быть созданы как политические партии, не имеющие четкой политической программы, так и вообще весьма далекие от политической жизни страны. На наш взгляд, многие образовавшиеся партии просто не смогут быть реальной силой не только на федеральном уровне, но даже на региональном и в большинстве случаев — на муниципальном.

Более того, может возникнуть ситуация, когда среди молодых политических партий либо не окажется партий реальной оппозиции, либо они затеряются во всем многообразии новых партий. Запрет создавать избирательные блоки, сохранившийся в новой редакции, не позволит оппозиции выступать на выборах единым фронтом.

Кроме того, придя на избирательный участок, избиратель может увидеть в бюллетене разнообразие названий новых партий и фамилии никому не известных лидеров. И в этом случае он, конечно, сделает выбор в пользу уже проверенных старых партий: КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России» и «Единой России». Но не стоит забывать о 5 %-ном барьере прохождения в Думу, который также никто не думает снижать. Это отсеет мелкие политические партии, не сумевшие его преодолеть.

Безусловно, такими новациями власть пожертвовала абсолютной монополией на допуск к участию в выборах, а также разрешила сразу ряд стоящих перед ней с декабря 2011 г. серьезных проблем. Во-первых, стали безосновательными претензии в недемократичности и недопуске никого, кроме «своих», к участию в избирательном процессе. Во-вторых, «подтянулся» изрядно упавший после декабрьских выборов авторитет «Единой России» и прочих «системных» партий. И, наконец, реально существующая политическая оппозиция смешалась с многочисленными новыми партиями, что существенно понизило ее статус.

Еще одной немаловажной проблемой, которая может возникнуть после «либерализации» Федерального закона «О политических партиях», стала «непрозрачность» политических партий в части финансирования и финансовой деятельности в течение трех лет. За это время их представители смогут неоднократно принять участие в выборах разного уровня. Надо заметить,

¹ Министерством юстиции Российской Федерации по состоянию на 11 января 2013 г. зарегистрировано 33 политических партии, имеющих право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» принимать участие в выборах. См.: URL: <http://www.minjust.ru/nko/vybory/partii?theme=minjust> (дата обращения: 20.01.2013).

что это нововведение идет вразрез со сложившейся в наиболее политически стабильных странах мира практикой¹. В ряде государств наиболее подробно регламентирована именно процедура представления финансовой отчетности, например, во Франции существует Национальная комиссия за контролем счетов по избирательным кампаниям и выборам, с 1994 г. запрещено финансирование политических партий предприятиями и ассоциациями². В ФРГ закон «О политических партиях», который признается одним из наиболее полных, подробных и всесторонне проработанных актов в рассматриваемой сфере, также закрепляет достаточно жесткую процедуру финансовой отчетности политических партий³.

Недостаточно прояснен вопрос о гарантиях агитационной деятельности политических партий. Если в муниципальных выборах смогут принять участие десятки партий, то как можно обеспечить минимальные стандарты на участие в агитации в печатных и электронных СМИ? Это потребует установления дополнительных гарантий на участие в агитации, комплексного подхода и детальной регламентации участия политических партий в электоральной кампании, с рядом запретов и ограничений.

Наконец, нельзя не затронуть проблему государственного финансирования партий. Ее следует рассматривать в двух аспектах. Во-первых, не понятно, стоит ли увеличивать расходы бюджета, если в Думу будут проходить не четыре партии, а, к примеру, 7 или 8. Во-вторых, не ясно, имеется ли необходимость «консервировать» нарушение принципа равенства партий, допуская государственное финансирование только партий, преодолевших заградительный барьер на выборах в Государственную Думу.

В русле рассматриваемых изменений законодательства об участии политических партий в выборах и избирательном процессе нельзя не затронуть принятый осенью 2012 г. Федеральный закон № 157-ФЗ о так называемом «едином дне голосования»⁴, в числе прочего предусматривающий создание участковых избирательных комиссий (далее — УИК), которые впервые будут работать на постоянной основе в течение 5 лет. В итоге избирательная вертикаль обзаведется на ближайшие пять лет группой людей, от которых зависит легитимность выборов на каждом конкретном участке.

Формировать составы УИК будут территориальные избирательные комиссии на основе предложений от любых зарегистрированных политических партий, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы или учебы, местного муниципального собрания (совета депутатов). И делать это они могут очень вольготно. Но есть

¹ См.: Цанко М.И. К вопросу об изменении законодательства о политических партиях. URL: <http://politpravo.info/content/view/93/1/> (дата обращения: 15.01.2013).

² См.: Финансирование политических партий во Франции : сб. переводов / РАН. ИНИОН; отв. ред. Е.В. Алферова. М., 2010.

³ См.: Закон Федеративной Республики Германия (Gesetz über die politischen Parteien), принятый 24 июля 1967 г. // См.: Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты / пер. с нем.; под ред. и со вступ. ст. Ю.П. Уряса. М., 1991. С. 125.

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федеральный закон РФ от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 41, ст. 5522.

основное правило — нельзя не принять человека, выдвинутого от партии, представленной в Государственной Думе либо в законодательном (представительном) органе субъекта РФ либо в местном муниципальном собрании (совете депутатов). Не назначенные кандидатуры образуют «резерв составов участковых избирательных комиссий», из которого при выбытии члена УИК берется новый человек.

Данные новации, на наш взгляд, также ведут к волюнтаризму представителей всего одной партии. Это обосновывается тем, что многочисленные молодые политические партии не смогут сформировать свои списки для участковых избирательных комиссий, у них просто не хватит на это человеческих ресурсов¹. Более того, как представляется, качественный состав комиссий не изменится, поскольку территориальные избирательные комиссии не заинтересованы в сотрудничестве с «непроверенными» людьми. Для непарламентских партий практически невозможным становится даже попадание их представителей в состав УИК, вследствие того, что численный состав по каждому УИК никто увеличивать не собирается, а практически вся партийная квота занята парламентскими партиями. В связи с этим можно предложить расширить число субъектов выдвижения кандидатов в состав комиссий, предусмотрев выдвижение кандидатов со стороны независимых институтов (высшие учебные заведения, научные организации, правозащитные некоммерческие организации). Кроме этого, в целях исключения административного давления следует запретить совмещение работы члена УИК с работой в органах государственной власти и местного самоуправления.

Усилить зависимость назначенных членов избирательных комиссий призван принятый в мае 2012 г. в первом чтении проект Федерального закона № 47830-6 «О внесении изменений в статьи 22 и 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»². Законопроектом предлагается предоставить политическим партиям право отзываться своих членов комиссий. Однако это не просто создаст механизм ответственности членов избирательных комиссий перед выдвинувшими их политическими партиями, но еще и позволит партиям в любой момент отозвать неугодного им члена комиссии.

Тем не менее пока рано судить о том, как именно будет функционировать новая политическая реальность. Возможно, первые ее черты будут выявлены в ходе ближайших выборов, которые состоятся в России.

Печально, что даже складывающаяся обновленная партийная система не застрахована от новых изменений. Кроме того, «избранные становятся в наши дни полностью независимыми от избирателей. Последние не имеют возможностей оценки деятельности ни депутатов, ни самих органов. В свою очередь, партии становятся орудием одной личности, государственного аппарата, частного капитала. Таким образом, поскольку партийное руководство может переплетаться с государственным руководством и крупными олигар-

¹ В предшествующие годы только политическая партия «Единая Россия» могла предложить своих представителей в различные комиссии, остальные партии — не могли, даже у коммунистов не хватало ресурсов.

² См.: СПС «КонсультантПлюс».

хическими структурами, избранные превращаются в придаток руководителей страны и бизнеса. Но очевидно то, что они не являются зависимыми ни в коей мере от электората, по большому счету — от всего народа»¹.

¹ Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 4.

С.Б. Сафина,

кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой государственного и
административного права Башкирской
академии государственной службы и
управления при Президенте РБ
svetlanasafina@mail.ru

Система законодательства республики в составе Российской Федерации: природа и содержание

Аннотация: система законодательства республики в составе Российской Федерации представляет собой разнообразный набор нормативных правовых актов республики, связанных между собой различными связями иерархического и межотраслевого типа. Система законодательства республики есть составная часть системы законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: система законодательства, нормативные правовые акты, иерархическая связь, межотраслевая связь.

Summary: Legislative system of the republics in the Russian Federation corresponds to a various set of republican normative legal acts, connected with each other by different hierarchical and intersectoral links. The system of legislation of a republic is a constituent part of the legislation of the Russian Federation.

Keywords: Legislative system, normative legal acts, hierarchical connection, intersectoral connection.

Законодательство республики в составе Российской Федерации имеет давнюю историю, в отличие от других субъектов Федерации (краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов), которым право законоотворчества было предоставлено лишь с принятием Конституции РФ 1993 г. Республиканское законодательство характеризуется большим составом нормативных правовых актов, разнообразием их видов, наличием различного рода связей между нормативными правовыми актами, что позволяет говорить об имеющейся системе законодательства республики¹.

Система законодательства, как и любая система — это целостное множество взаимосвязанных элементов, явление сложное и многогранное, складывающееся по мере развития всей политико-правовой сферы общественной жизни. Особенностью системы законодательства России, как и системы законодательства любого федеративного государства, является наличие в ней, помимо вертикального (иерархического) и горизонтального (отраслевого)

¹ Об этом подробнее см.: Сафина С.Б. Законодательство субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики. Уфа, 2003. С. 7–32.

строения, еще и федеративного строения, основанного на федеративной структуре государства и разделении компетенции между Федерацией и ее субъектами. В связи с этим принято выделять федеральный уровень законодательства и уровень законодательства субъектов Федерации.

Необходимо заметить, что на сегодняшний день ни в российской правовой науке, ни в российском законодательстве четко не определено само понятие законодательства. Его можно рассматривать как в широком, так и в узком смысле.

Законодательство в широком смысле слова — совокупность всех нормативных актов, принятых уполномоченными на то Конституцией органами государства. В таком широком смысле федеральное законодательство включает Конституцию РФ и федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства и другие нормативные правовые акты. По такой же схеме построено и официальное издание «Собрание законодательства Российской Федерации», в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ.

Нормы некоторых федеральных законов определяют законодательство в этом же широком смысле. Например, в соответствии ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹ законодательство о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях состоит из соответствующих норм Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, данного Федерального закона и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Федерации.

Поддерживают широкий смысл законодательства и ряд ученых, включая в него законы и подзаконные акты².

Законодательство в узком смысле охватывает лишь законодательные акты. С точки зрения юридической науки, это более точное понятие. Так, уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданское, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное законодательство составляют собственно законы. В комментариях к Гражданскому кодексу РФ специально поясняется, что гражданское законодательство состоит только из федеральных законов. Акты Президента РФ, Правительства РФ, ведомственные нормативные акты не входят в состав гражданского законодательства. Встречающиеся в Гражданском кодексе отсылки к «актам законодательства» или «законодательству» означают отсылки исключительно к федеральным законам³.

Ряд ученых также отстаивают узкое понимание законодательства. Ю.А. Тихомиров, например, предлагает отказаться от широкой трактовки

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465.

² См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1998. С. 226; Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1998. С. 318.

³ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / отв. ред. О.Н. Садилов. М., 1995. С. 19.

законодательства и рассматривать его в более узком смысле — как упорядоченную совокупность собственно законов¹. Такой же точки зрения придерживаются и другие ученые².

Некоторые авторы признают и широкую, и узкую трактовку и отмечают, что законодательство в широком смысле — система нормативных правовых актов, а законодательство в собственном (узком) смысле слова — совокупность законов, принятых органами народного представительства или непосредственно самим народом (на референдуме)³.

На правовом уровне в Российской Федерации не определяется ни структура, ни состав как системы законодательства России, так и системы законодательства субъектов Федерации. Внести ясность мог бы, вероятно, федеральный закон о нормативных правовых актах, который с 1995 г. так и не рассмотрен Государственной Думой в окончательной редакции. Между тем в имеющихся проектах этого федерального закона ясно просматривается понятие законодательства именно в широком смысле. Так, например, в одном из последних проектов закрепляется, что Конституция РФ и нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти составляют федеральное законодательство. Конституции (уставы) субъектов РФ, законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления составляют законодательство субъектов Федерации.

В отличие от Российской Федерации, во многих республиках (Адыгея, Алтай, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия — Алания, Хакасия) уже давно приняты свои законы о нормативных правовых актах республики. В Татарстане принят закон о своде законов, в Бурятии — о законопроектной деятельности, в Республике Саха (Якутия) — о правовых актах органов государственной власти республики.

Вышеназванные республиканские законы определяют понятие, систему и виды нормативных правовых актов, основные положения правотворческой деятельности органов государственной власти республики, процедуру подготовки и принятия нормативных правовых актов и иные вопросы, связанные с применением и действием законодательства.

Следует отметить, что в республиканских законах система законодательства республики тоже понимается в широком смысле. Например, Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. «О нормативных правовых актах Республики Алтай» устанавливает, что законодательство Республики Алтай представляет собой систему нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Алтай и (или) непосредственно населением на референдуме Республики Алтай. Подобным же образом определяется система законодательства в Законе Республики Хакасия «О нормативных правовых актах Республики Хакасия», в Законе Республики

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 33.

² См.: Теория права и государства / под ред. Г.Н. Манова. М., 1995. С. 178.

³ См.: Курс лекций по теории права и государства / под ред. Н.А. Катаева и В.В. Лазарева. Уфа, 1994. С. 293; Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 111.

Мордовия «О правовых актах Республики Мордовия», в Законе Республики Северная Осетия — Алания «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия — Алания», в Законе Республики Дагестан «О нормативных правовых актах Республики Дагестан».

Законодательства республик в целом определяют похожий набор видов нормативных правовых актов. Как правило, это конституция республики, законы республики, указы и распоряжения главы республики, постановления законодательного (представительного) органа республики, постановления и распоряжения правительства республики, приказы министерств, комитетов и иных республиканских органов исполнительной власти республики. Но есть, безусловно, и определенные особенности. Так, например, в некоторых республиках выделен пласт конституционных законов — в Республиках Алтай, Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания. В Республиках Дагестан и Ингушетия предусмотрены законы о поправках к соответствующей республиканской конституции. В Республиках Адыгея, Мордовия, Хакасия в число нормативных правовых актов включены договоры (соглашения) республик. В Республиках Северная Осетия — Алания и Кабардино-Балкария систему нормативных правовых актов республики составляют в том числе и нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Республики Дагестан и Кабардино-Балкария включают в систему нормативных правовых актов республики нормативные постановления конституционного суда соответствующей республики.

Очевидно, что отсутствие на федеральном уровне правового регулирования подготовки, принятия и действия нормативных правовых актов в Российской Федерации порождает существующее разнообразие подходов подобного регулирования на региональном уровне.

Республиканская система законодательства, как уже отмечалось, представляет собой не просто механическую совокупность нормативных правовых актов, а является взаимоувязанной, внутренне согласованной системой законодательства. Все перечисленные элементы системы законодательства (нормативные правовые акты) связаны определенной иерархичностью (соподчиненностью).

Во всех республиках закон обладает высшей юридической силой и главенствует в системе нормативных правовых актов. Эти свойства обусловлены тем, что законы принимаются высшими законодательными (представительными) органами республик или путем народного голосования; законы направлены на регулирование наиболее важных общественных отношений; законы всегда нормативны и рассчитаны на многократное применение; законы принимаются в особом порядке, установленном конституцией республики и регламентом парламента; законы подлежат опубликованию и обязательны для исполнения; законы могут быть изменены или отменены только в особом порядке, аналогичном порядку их принятия.

Среди законов республики высшую юридическую силу имеют конституции. Особый статус конституции республики в системе республиканского законодательства просматривается уже в ст. 5 Конституции РФ, где

устанавливается, что республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Тем самым закрепляется, что конституция обладает особыми юридическими свойствами, отличными от других законов и (или) нормативных правовых актов, составляющих законодательство. Формулировки п. «а» ч. 1 ст. 72 и п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ тоже подтверждают ее особое место среди законов республики.

Место республиканской конституции в системе законодательства республики четко прописано, во-первых, в самих республиканских конституциях, во-вторых, в текстах вышеназванных законов республик о нормативных правовых актах соответствующих республик. Практически все они определяют конституцию как основной закон республики, как правовую основу текущего законодательства республики. Закрепляется, что конституция республики имеет высшую юридическую силу по отношению к иным нормативным правовым актам республики и прямое действие на всей территории республики. Все иные нормативные правовые акты республики принимаются на основе и во исполнение конституции республики и не могут ей противоречить.

Помимо иерархической (вертикальной) связи в системе республиканского законодательства существует и межотраслевая (горизонтальная) связь, обусловленная регулированием обособленных однородных общественных отношений. Установленные республиканскими конституциями принципы выступают ведущим правовым началом в остальных нормативных правовых актах. Закрепленные конституциями права и обязанности личности определяют меру ее свободы во всех сферах общества — политике, экономике, культуре. Правовой статус граждан в трудовых, семейных, административных правоотношениях соответствует провозглашенным и гарантированным основными законами правам на труд, отдых, образование и др. Принципы организации и деятельности, а также компетенция органов законодательной и исполнительной власти, закрепленная в конституциях, выступают основой их правового статуса, обеспечивают единство и согласованность этих органов.

Таким образом, система законодательства республики в составе Российской Федерации на сегодняшний день сформирована и действует. Существование ее обусловлено федеративной природой российского государства. Система законодательства республики образует второй уровень законодательства в Российской Федерации после федерального законодательства.

Система законодательства республики рассматривается в широком смысле и обладает разнообразным набором элементов — нормативных правовых актов республики. Все эти элементы находятся в иерархической связи. Помимо иерархической связи система законодательства республики характеризуется и наличием межотраслевой связи. Система законодательства республики в составе Российской Федерации является единым целым и имеет четкие границы протворчества в пределах своего ведения, установленных Конституцией РФ.

А.В. Малько,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
директор Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igp@sgar.ru

Е.М. Терехов,

преподаватель кафедры государственно-
правовых дисциплин Балаковского филиала
Саратовской государственной юридической
академии
terehov1989@yandex.ru

Судебная правоинтерпретационная политика*

***Аннотация:** в статье раскрывается вопрос реализации правоинтерпретационной политики органами судебной власти, выявляются проблемы и предлагаются возможные пути их решения.*

***Ключевые слова:** правоинтерпретационная политика, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Европейский суд по правам человека.*

***Summary:** in article the questions of the law-interpreting policy judicial authorities, identify problems and possible solutions.*

***Key words:** law-interpreting policy, Constitutional Court of the Russian Federation, Supreme Court of the Russian Federation, Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, European Court of Human Rights.*

Основным субъектом правоинтерпретационной политики является суд. Такое положение дел обусловлено как действующим законодательством, так и статусом даваемых им разъяснений.

Конституционный Суд РФ, вынося постановление от 8 ноября 2012 г. «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” в связи с жалобой ОАО “Транснефтепродукт”», попытался обратить внимание правоприменителей на то, что в практической деятельности ведущая роль принадлежит именно его интерпретационным актам¹.

В 2008 г. Арбитражный суд Москвы отказал в удовлетворении исковых требований ОАО «НК Лукойл» о взыскании с ОАО «АК Транснефтепродукт» излишне полученной суммы НДС с оплаты за транспортировку нефти на экспорт и процентов за неправомерное пользование чужими денежными средствами².

* Работа выполнена при поддержке РГНФ (проект № 11-03-00349а).

¹ См.: Российская газета. 2012. 28 нояб.

² См.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 11 апреля 2008 г. по делу № А40-8404/07-37-86. URL: <http://www.msk.arbitr.ru> (дата обращения 26.12.2012).

В 2009 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ сформулировал правовую позицию, на основании которой дело было пересмотрено, а заявленные иски удовлетворены¹, но позднее данное решение было отменено. Поводом к этому явилось постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П². В нем предельно ясно сказано, что пересмотр вступивших в силу решений по вновь открывшимся обстоятельствам на основании постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ возможен только при прямом указании ВАС РФ на придание обратной силы приведенному в нем толкованию правовых норм.

По прошествии определенного времени Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ пришел к выводу, что сформулированные Конституционным Судом РФ условия, допускающие применение прецедентных постановлений ВАС РФ, не распространяются на судебные акты ВАС РФ, вынесенные до решения КС РФ. Данный факт послужил основанием отказа в удовлетворении заявленных исковых требований³. Дело было пересмотрено, и в 2011 г. были взысканы денежные средства с ОАО «АК Транснефтепродукт» в пользу ОАО «НК Лукойл».

Вынося постановление, Конституционный Суд РФ указал, что «применение нормы в прежнем ее истолковании влечет нарушение прав и свобод граждан. Таким образом, с момента вступления в силу постановления КС РФ подлежат истолкованию и применению арбитражными судами только в выявленном КС РФ конституционно-правовом смысле»⁴.

Позже В.Д. Зорькин, комментируя вышеуказанную ситуацию, заметил, что Конституционный Суд РФ «с уважением относится к Высшему Арбитражному Суду РФ, но исходя из иерархии полномочий, только Конституционному Суду РФ подлежат полномочия определения конституционности той или иной нормы. Ни один суд не может иначе применять эту норму»⁵.

Совершенно очевидно, что Конституционный Суд РФ, обладающий соответствующей компетенцией и активно ее использующий, старается не только подчинить остальные высшие суды своей воле, но и принудить их к беспрекословному исполнению абсолютно всех его решений, как это делают законодательные и исполнительные органы власти.

Конституционный суд любого государства может вынести компромиссное решение, удовлетворяющее участвующие стороны. Например, Конституционный суд Италии принял такое решение: разрешил судьям

¹ См.: Определение ВАС РФ от 26.05.2009 г. № 1993/09 по делу № А40-8404/07-37-86. URL: <http://www.arbitr.ru> (дата обращения: 11.10.2012).

² См.: По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 АПК РФ в связи с жалобами ЗАО «Производственное объединение Берег», ОАО «Карболит», «Завод Микропровод» и «научно-производственное предприятие Респиратор»: постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 6, ст. 699.

³ См.: О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 2004 г. № 1-ФКЗ (с изм. от 28 декабря 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

⁴ Российская газета. 2012. 28 нояб.

⁵ Даничев А. Толкование решения КС РФ не зависит от срока возбуждения дела // Российская газета. 2012. 8 нояб.

самим решать, соблюдать ли неприкосновенность в отношении бывшего премьер-министра Италии С. Берлускони или нет¹. Берлускони пояснил, что «не ожидал ничего другого или чего-то большего. Суд не уточнил закон, как надеялись некоторые»². Таким образом, Берлускони частично лишается юридической неприкосновенности, при этом соблюдается не только его интерес, но и интерес органов судебной власти.

В.Д. Зорькин, говоря о таком решении, конкретизирует, что «компромисс — это всего лишь согласование интересов, а право и существует для того, чтобы в обществе соблюдался компромисс между разными интересами. Если право работает в пользу одной группы, оно перестает быть правом, и это всегда, рано или поздно, приводит к конфликту в обществе»³.

Проблемной сегодня видится ситуация вокруг статуса решений Европейского суда по правам человека. Не вызывает сомнения тот факт, что они подробно раскрывают смысл правовых норм, однако подобное истолкование не всегда соотносится со смыслом правовых норм, действующих в государстве. Так, постановление по делу «Константин Маркин против России» вызвало определенное противоречие, суть которого состоит в вопросе истолкования нормы права национального законодательства, ранее данного Конституционным Судом РФ, и толкования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, данного Европейским судом по правам человека⁴. Разъясняя смысл оспариваемых правовых норм, последний указал, что они требуют внесения поправок в национальное законодательство.

Отдельные исследователи считают, что толкование закона зарубежным судебным органом является обязательным только в том случае, если оно не противоречит правовым позициям Конституционного Суда РФ⁵. Другие акцентируют внимание на недостаточном взаимодействии органов судебной власти при толковании права, в частности «Европейский суд по правам человека и суды РФ не могут не взаимодействовать, но и не соприкасаются при этом прямо»⁶.

Статус решений Европейского суда по правам человека в качестве обязательных законодательно не закреплен, «не прописана форма и степень их обязательности, нет прямого указания на их юридическую силу»⁷.

В.Д. Зорькин, комментируя сложившуюся ситуацию, объясняет, что «Конституция в статье 15 устанавливает приоритет международного договора

¹ См.: Конституционный суд Италии частично лишил неприкосновенности от уголовного преследования премьер-министра С. Берлускони, сообщает BBC. URL: <http://www.inomnienie.ru> (дата обращения 15.12.2012).

² Берлускони: «Закон не отменен, хотя кое-кто надеялся» // Инопресса. 2012. 23 нояб.

³ Интервью Председателя Конституционного Суда РФ: первый после высшего // Российская газета. 2006. 24 июля.

⁴ См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России» // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 67.

⁵ См.: Карцов А.С. Анализ влияния процесса европейской интеграции на развитие российских юридических институтов // Влияние процесса европейской интеграции на развитие российских юридических институтов : сб. материалов международной конференции. СПб., 2012. С. 31.

⁶ Чернышев И.А. Европейский суд по правам человека в практике российского конституционного правосудия // Вестник Томского гос. ун-та. 2010. № 330. С. 113.

⁷ Лазарев В.В., Мурашова Е.Н. Место решений Европейского суда по правам человека в национальной правовой системе // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 115.

над положениями закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование положений Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем толкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит»¹.

Выход из сложившейся ситуации видится в законодательном урегулировании вопроса о статусе решений Европейского Суда по правам человека, а также в разработке рекомендаций по толкованию норм международного права с учетом смысла действующего национального законодательства. Отдельно в этих рекомендациях необходимо детально прописать порядок взаимодействия Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека. Данные меры позволят предотвратить возникновение ситуаций, в которых одна и та же правовая норма будет иметь разный смысл.

Пленум Верховного Суда РФ предоставляет руководящие разъяснения по применению законодательства. В современных условиях их значимость приобретает особую актуальность.

В настоящее время данный орган судебной власти занимает «наблюдательную» позицию — после вступления закона в силу и его применения, когда нижестоящие суды начинают допускать ошибки при вынесении решений, а также испытывают явно выраженное затруднение в установлении смысла правовых норм, начинается издание столь необходимых судам руководящих разъяснений.

Авторитет Верховного Суда РФ повышается, данное им толкование активно используется в работе нижестоящих судов. Этот факт бесспорен, однако при условии издания подобного разъяснения с момента вступления закона в силу реализуется задача наличия «незаменимого помощника» в деятельности любого судьи.

На наш взгляд, Верховному Суду РФ не нужно ждать того момента, когда нижестоящие суды начинают совершать ошибки и усугублять ситуацию по причине неуверенности в смысле правовой нормы, поэтому в настоящее время, требуется введение предварительного судебного толкования вступившего в силу закона.

Подводя итог вышесказанному, остановимся на следующих моментах:

во-первых, Конституционный Суд РФ занимает лидирующую позицию в вопросе толкования правовых норм, «подталкивая» Верховный и Высший Арбитражный Суды к учету своих правовых позиций;

во-вторых, в деятельности судов всех уровней объективно требуется введение предварительного судебного толкования правовых норм с целью сокращения количества судебных ошибок;

в-третьих, для защиты судей Конституционного Суда от втягивания в политические процессы необходимо разработать методику толкования конституционно-правовых норм, которая займет свое место в Концепции правоинтерпретационной политики РФ;

¹ Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.

в-четвертых, введение ответственности судей за ненадлежащее исполнение обязанностей в сфере толкования права будет способствовать оптимизации интерпретационной деятельности;

в-пятых, требуется законодательное решение вопроса о статусе решений Европейского суда по правам человека, а также разработка рекомендаций по толкованию норм международного права с учетом смысла действующего национального законодательства.

С.Ф. Афанасьев,
доктор юридических наук, профессор
кафедры гражданского процесса
Саратовской государственной
юридической академии
af.73@mail.ru

Право быть выслушанным в суде сквозь призму постановлений Европейского суда по правам человека (часть 2)*

Аннотация: в статье исследуется право сторон быть выслушанными и лично участвовать в суде при рассмотрении и разрешении гражданских дел в аспекте постановлений Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: суд, сторона, гражданское судопроизводство, принципы равноправия и состязательности, право быть выслушанным, личное участие, справедливое судебное разбирательство, Европейский суд по правам человека.

Summary: in article the right of the parties listened is investigated to be and personally to participate in court by consideration and the permission of civil cases in aspect of decisions of the European Court of Human Rights.

Keywords: court, the party, civil legal proceedings, principles of equality and competitive nesses, the right to be listened, personal participation, fair proceeding, the European Court of Human Rights.

Нельзя считать удовлетворительной общую ситуацию с реализацией права быть выслушанным в суде посредством участия представителя. Назначить гражданину адвоката в качестве представителя судья вправе, если это прямо предусмотрено законодательством (ст. 50 ГПК РФ). Федеральный закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»¹ определяет два вида представительства по делам об оказании психиатрической помощи — добровольное и законное для несовершеннолетних в возрасте до 15 лет и признанных недееспособными — т. е. представительства по назначению нет (ст. 7).

* Работа выполнена при финансовой поддержке Минобрнауки России, проект «Правозащитная политика: отечественный и зарубежный опыт» в рамках реализации федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (мероприятие 1.1., очередь 1).

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913.

Законное представительство по исследуемой категории гражданских дел, как показал casus с участием гр. Штукатурова, малоэффективно, ведь субъективные стремления, а также выгоды заинтересованного лица и его представителя (родителя, опекуна) нередко не совпадают либо вообще разнонаправлены, и это при том, что представляемый находится в зависимости от воли представителя. Добровольное же представительство сопровождается материальными затратами. Поэтому согласно Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹ граждане, в отношении которых судом рассматривается заявление о признании их недееспособными, могут воспользоваться бесплатными услугами государственных юридических бюро и адвокатов (ст. 20). Однако нужно помнить, что бюро созданы и функционируют далеко не во всех субъектах Российской Федерации², а адвокаты оказывают помощь при условии участия в государственной системе бесплатной юридической помощи, предусматривающей крайне слабую мотивацию к активной и качественной профессиональной деятельности (п. 10 ст. 18 Закона).

Кроме того, теперь реализация права быть выслушанным в суде для граждан, признанных недееспособными, особенно важна в аспекте допустимости обжалования акта правосудия, т. к. недееспособный самостоятельно или через выбранных им представителей вправе подать апелляционную, кассационную либо надзорную жалобу, если суд первой инстанции не дал гражданину (представителю) возможность изложить собственное мнение по делу (ч. 3 ст. 284 ГПК РФ). Правда, остается не совсем понятным, почему с материально-правовой точки зрения недееспособный человек, формально оставаясь лицом, участвующим в деле (ст. 34 ГПК РФ), синхронно поражается во всех процессуальных правах, не считая права, связанного с обжалованием судебного решения, осуществление которого подчинено принципу *audiatur et altera pars*.

Именно такие суждения напрашиваются из анализа ч. 3 ст. 284 ГПК РФ, ведь если исходить из обратного, то логический алгоритм был бы следующим: недееспособный утрачивает лишь материальные, но не процессуальные права, следовательно, в ГПК РФ нет надобности в специальном указании на то, что «гражданин, признанный недееспособным, имеет право лично либо через выбранных им представителей обжаловать соответствующее решение ... если суд первой инстанции не предоставил этому гражданину возможность изложить свою позицию»³. Конституционный Суд РФ в постановлении № 4-П не стал вдаваться в эти подробности, отметив лишь, что, с одной стороны, сам факт обращения с заявлением о признании гражданина недееспособным не является основанием для лишения его гражданской процессуальной дееспособности, а с другой — гражданин, признанный судом недееспособным, если он (его представитель) не был выслушан в суде, не лишается права обжалования вынесенного решения, иначе нарушается начало равноправия.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6725.

² См.: О государственных юридических бюро : постановление Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 991 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 50, ст. 6099.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 февраля 2009 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1367.

Насколько же корректно в таком случае вести речь о равноправии субъектов гражданских процессуальных отношений? Во-первых, даже если отталкиваться от корреляции материальной и процессуальной дееспособности и полагать, что судебное решение о признании гражданина недееспособным влечет полную невозможность посредством своих действий осуществлять какие-либо права и выполнять обязанности, то подобное юридическое последствие возникает только со дня вступления решения в законную силу, что не подвергается сомнению в доктрине¹ и практике². До этого момента гражданин обладает всем комплексом процессуальных прав и обязанностей, среди прочего — правом на апелляционное обжалование, которое не должно подвергаться редукции из-за связи с принципом *audiatur et altera pars*.

Во-вторых, в действующей редакции закон создает дисбаланс в процессуальном положении лиц, участвующих в деле, ибо все они, материализуя право на судебную защиту, включающее правомочие по оспариванию судебных актов, могут без ограничений подавать апелляционные, кассационные или надзорные жалобы, и лишь признанный недееспособным — при условии неизложения своей позиции в суде, рассмотревшем требование по существу.

В-третьих, нельзя принять как аргумент то, что поскольку причиной установления недееспособности является наличие психического расстройства, это якобы всегда объективно мешает лицу защищать свои убеждения в вышестоящих судебных инстанциях. На самом деле категория «недееспособность» — это всего лишь интенциональная формально-юридическая *constantia*, не более, а психическое расстройство имело у лица и в период судебного разбирательства, что не препятствовало осуществлению принадлежащих ему процессуальных прав и выполнению обязанностей. Ввиду этого Федеральный закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» не запрещает гражданам с психическими расстройствами, которые госпитализированы в психиатрический стационар в недобровольном порядке вследствие опасности для себя и окружающих, без ограничений обжаловать постановление судьи (ст. 35).

В контексте изложенного есть еще один немаловажный аспект. Дословное прикладное применение ч. 3 ст. 284 ГПК РФ вряд ли будет иметь место из-за игнорирования законодателем особенностей полной и неполной апелляции, а также судебной инстанционности. Так, дополнительные доказательства принимаются апелляционным судом, если лицо, участвующее в деле, обосновало затруднительность их представления нижестоящему суду по уважительным причинам (ст. 327.1 ГПК РФ). Поэтому после подачи апелляционной жалобы недееспособным гражданином со ссылкой на невозможность изложить собственную позицию лично либо с помощью выбранного представителя суд второй инстанции будет обязан принять к изучению дополнительные доказательства, что по смыслу ч. 3 ст. 284 ГПК РФ механически исключает использование кассационного и надзорного способов защиты нарушенных прав и законных интересов, т. к. право быть выслушанным в суде было осуществлено.

¹ См.: Миловидов Н. Законная сила судебных решений по гражданским делам. Ярославль, 1875. С. 9–14; Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С. 174–179.

² См.: Определение Пермского краевого суда от 13 июля 2010 г. № 33-5948. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Далее сконцентрируемся на вопросе реализации права быть выслушанными в суде лицами, которые находятся в местах лишения свободы, в связи с чем особый интерес представляют постановления Европейского суда по жалобам гр. Шилбергса и Карасева. В них Суд усмотрел нарушение конвенционных парадигм по причине отсутствия у осужденного возможности лично принимать участие в гражданском судопроизводстве и быть выслушанным. Остановимся на их стержневом содержании позднее, а пока обратимся к российскому законодательству.

В целом структура ГПК РФ не строится на идее патернализма, и осужденные не обладают при рассмотрении органами правосудия цивилистических споров какими-либо льготами и привилегиями. В свою очередь, ст. 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса РФ предусматривает, что осужденные, если требуется их участие в судебном разбирательстве в качестве свидетеля или потерпевшего, могут быть оставлены судом в следственном изоляторе, переведены в изолятор из исправительной колонии, воспитательной колонии, тюрьмы, т. е. данная статья не распространяется на гражданские процессуальные правоотношения.

Начиная с 2003 г., исходя из этих законоположений, Конституционный Суд РФ снова и снова транслирует простой тезис — применительно к осужденным гарантией осуществления судопроизводства по гражданскому делу на основе принципов состязательности и равноправия выступают судебные поручения (ст. 62 ГПК РФ). Конституционные судьи специально отметили, что «...в случае участия осужденного к лишению свободы в качестве стороны в гражданском деле его право довести до суда свою позицию может быть реализовано и без личного участия в судебном разбирательстве» (курсив наш. — С.А.)¹. Неудивительно, что позднее, в 2006 г. Верховный Суд РФ также разъяснил, что ГПК РФ и иные нормативные правовые акты не предоставляют лицам, отбывающим по приговору суда наказание в исправительных учреждениях, права на личное участие в разбирательстве судами их гражданских дел (по которым они являются истцами, ответчиками, третьими лицами или иными участниками процесса)².

Институт представительства не отразился положительно на общей ситуации, поскольку суд, руководствуясь ст. 50 ГПК РФ, назначает адвоката представителем ответчику, место жительства которого неизвестно, а также, как уже подчеркивалось выше, в других установленных федеральным законом случаях. С точки зрения доступности правосудия и права быть выслушанным некоторые надежды возлагались на Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Однако по нему правом на получение всех видов бесплатной юридической помощи наделили только несовершеннолетних, отбывающих наказание в местах лишения свободы (ст. 20).

Теперь вернемся к результатам деятельности Европейского суда. В постановлениях «Шилбергс против России (Shilbergs v. Russia)» и «Роман Карасев против России» (Roman Karasev v. Russia) Суд аргументировано заключил:

¹ См., напр.: Определения Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. № 478-О, 14 октября 2004 г. № 335-О, от 21 февраля 2008 г. № 94-О, от 19 мая 2009 г. № 576-О-П. Документы опубликованы не были. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2006 г. (вопрос № 5). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

— международный договор прямо не фиксирует право на личное присутствие в суде по гражданским делам, он содержит более общую дефиницию о защите свобод и интересов при равноправии с противоположной стороной, а в силу п. 1 ст. 6 Конвенции государство свободно в выборе средств для обеспечения этих прав участникам гражданского судопроизводства;

— означенное не относится к ограниченным категориям гражданских дел, в которых характер и образ жизни человека имеют отношение к предмету судебного разбирательства или решение органа правосудия во многом основывается и зависит от непосредственного восприятия судьей поведения стороны (например, значение объяснений лица, находящегося в местах лишения свободы, по жалобе на действия сотрудников полиции трудно переоценить);

— если в национальных нормах не приводится круг гражданских дел, по которым личное присутствие и право быть выслушанным в суде гарантируется в любом случае, то каждой стороне должна быть дана разумная возможность представить собственное мнение в суде (для этого власти обязаны выяснить ряд важных обстоятельств: может ли заявитель воспользоваться услугами представителя, в том числе бесплатного; есть ли у суда право назначить представителя осужденному либо доставить его в заседание; способно ли лицо, изъявившее готовность быть представителем, делать это эффективно и др.).

Таким образом, ГПК РФ декларирует принципы состязательности и процессуального равноправия, предусматривая право лиц, участвующих в деле, на личное участие в гражданском судопроизводстве, что позволяет воплотить в жизнь право быть выслушанным. Однако отдельные социальные группы при всем желании сделать этого не могут, в частности осужденные, находящиеся в местах лишения свободы, коль скоро ГПК РФ не упоминает о гражданских делах, по которым личное присутствие и право быть выслушанным в суде обеспечивается государством всегда, и у стороны в целом нет разумной возможности представить свое мнение в судебном заседании.

Примечательно, что Конституционный Суд РФ после появления постановлений Европейского суда по правам человека смягчил ранее сформулированную правовую позицию. В одном из определений, вынесенных в 2012 г., уже отсутствует прежняя категоричность, напротив, сообщается, что ч. 2 ст. 77.1 УИК РФ «...не исключает принятие судом решения об обязательности участия осужденного в качестве стороны в гражданском судопроизводстве в тех случаях, когда это необходимо для защиты прав личности и достижения целей правосудия»¹. Данная официальная интерпретация нормы процессуального права не изменила общую практику судов общей юрисдикции, т. к. выражена в определении, а не в постановлении Конституционного Суда РФ. Но даже если суды и шли навстречу осужденным, администрации мест лишения свободы как не исполняли, так и не исполняют требования о доставке в заседание граждан. В том же деле гр. Шилбергса Европейский суд посчитал весьма необычным и странным, что, несмотря на прямое предписание национального органа правосудия, обязывающее доставить заявителя

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. № 299-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в судебное заседание, администрация исправительной колонии отказалась подчиниться ему, ссылаясь на собственное толкование правовых норм. Еще более поразительно, что после отказа администрации обеспечить явку заявителя суд не принял никаких побуждающих мер, сославшись на ее отказ в ответ на последующее ходатайство заявителя о доставке в судебное заседание.

Видимо, рассуждать о некоем прогрессе в решении исследуемой проблемы можно в свете законопроекта Верховного Суда РФ, которым вслед за АПК РФ предлагается предоставить сторонам право участвовать в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи, но опять же, если имеется надлежащая техническая возможность (ст. 155.1 проекта)¹.

¹ См.: Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

А.В. Левочкина,
аспирант Костромского государственного
университета им. Н.А. Некрасова
urist@sv-en.ru

Совершенствование судебно-экспертной деятельности в рамках организационно- правового механизма обеспечения разумного срока судопроизводства

***Аннотация:** в статье исследуются проблемы организационно-правового механизма обеспечения разумных сроков судопроизводства в части совершенствования судебно-экспертной деятельности. Предлагаются меры по повышению эффективности функционирования механизма судопроизводства, связанные с проведением судебной экспертизы.*

***Ключевые слова:** организационно-правовой механизм, сокращение сроков судопроизводства, судебная экспертиза, обеспечение разумных сроков.*

***Summary:** the problems of the reasonable time period observation in organizational and legal mechanism as a part of improvement of juridical and expert activity are examined in this article. The measures for improving of the effectiveness of the legal mechanism connected with forensic investigation procedure are offered.*

***Key words:** organizational and legal mechanism, decreasing the time periods of the legal procedure, time periods decreasing in legal procedure, forensic investigation, reasonable time periods maintenance.*

Современный этап развития России отмечен пристальным интересом демократического сообщества к проводимой государством судебно-правовой политике, направленной, прежде всего, на выработку комплекса мер, обеспечивающих сбалансированную и эффективную судебную защиту как интересов государства, так и прав и интересов граждан и организаций.

С этой целью государство последовательно разрабатывает концепции и программы развития судебной системы, содержащие основные направления деятельности по повышению качества отправления правосудия.

К факторам, непосредственно влияющим на отношение граждан к проводимой судебной политике, относится проблема обеспечения справедливого судопроизводства в разумные сроки.

В Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» (далее — Концепция) отмечено, что «немаловажным аспектом в решении проблем сокращения сроков судопроизводства является сокращение сроков производства судебных экспертиз»¹.

Европейский суд по правам человека, рассматривая указанную проблему по смыслу п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, неоднократно отмечал, что основная ответственность за задержку судебного разбирательства в связи с проведением экспертизы лежит на государстве, поскольку в обязанности национальных судов входит обеспечение того, чтобы экспертам была предоставлена вся необходимая информация, а также чтобы осуществлялся контроль за соблюдением сроков проведения экспертизы².

По материалам Концепции, количество ежегодно назначаемых судебных экспертиз в России составляет 300 тысяч, а сроки их производства выросли и могут достигать от 3 месяцев до 1,5 лет.

Представляется, что основные направления повышения эффективности судебно-правовой политики в данной области можно условно разделить на две группы.

В первую входят меры по совершенствованию организационно-правового механизма обеспечения разумных сроков судопроизводства, обусловленные наличием ряда причин организационно-правового характера, влияющих на качество и оперативность проводимых судебных экспертиз.

Направленность мероприятий второй группы определена необходимостью совершенствования действующего процессуального и отраслевого законодательства.

Учитывая то обстоятельство, что предметом исследования, прежде всего, являются проблемы организационно-правового характера, особое внимание в рамках статьи уделяется первому направлению развития судебно-правовой политики.

С теоретической точки зрения, составная часть организационно-правового механизма обеспечения разумных сроков судопроизводства в части минимизации сроков проведения судебных экспертиз представляет собой совокупность мероприятий материально-технического, информационного, правового, организационного, финансового и кадрового характера, направленных на обеспечение эффективного решения системных проблем в рассматриваемой области.

Концепция, а затем и Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1406 (далее — Программа)³, выступили первыми документами такого уровня,

¹ Об утверждении Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»: распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40, ст. 5474.

² См.: Обзор судебной практики по применению законодательства, регулирующего назначение и проведение экспертизы по гражданским делам: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14 декабря 2011 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 3.

³ См.: О Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1, ст. 13.

прямо сформировавшими комплекс мер, непосредственно связанных с совершенствованием материально-технического и информационного механизма минимизации сроков проведения судебных экспертиз.

Ранее принимаемые программы развития судебной системы не содержали конкретных программных мероприятий, направленных на реализацию задач по повышению эффективности и срочности их проведения¹.

В рамках последней Концепции очерчен конкретный круг проблем материально-технического характера, оказывающих негативное влияние на эффективность и своевременность проведения судебных экспертиз государственными судебно-экспертными учреждениями Министерства юстиции Российской Федерации. Представляется, что аналогичные факторы влияют и на сроки проведения судебных экспертиз негосударственными экспертными учреждениями и экспертами.

К таким проблемам Концепцией отнесены несоответствие помещений судебно-экспертных учреждений техническим требованиям к эксплуатации оборудования и нормативам размещения; ухудшение и моральное устаревание материально-технической базы, а также отсутствие условий для ее эффективного использования; недостаточное оснащение современной приборной базой; отсутствие надлежащего оборудования для специализированных помещений; отсутствие передвижных криминалистических лабораторий.

Другим важным направлением судебно-правовой политики, определенным в рамках Концепции и реализуемым в Программе, стало решение проблем информационного обеспечения судебно-экспертной деятельности, связанных с созданием автоматизированного механизма, позволяющего максимально быстро получать и обмениваться информацией, необходимой для проведения экспертных исследований.

В связи с этим Концепцией и Программой обозначен комплекс мероприятий информационного плана, направленных на формирование единого федерального банка данных судебных экспертиз и экспертных организаций, а также разработки механизма оперативного обмена сведениями между правоприменителями, судебно-экспертными учреждениями и иными субъектами рассматриваемых правоотношений.

В рамках Программы поставлена задача: интегрировать экспертные учреждения в современную информационную и телекоммуникационную инфраструктуру единого информационного пространства путем «создания специализированного федерального центра обработки данных, а также автоматизированной системы в судебно-экспертных учреждениях и их подразделениях. Отдельным направлением должно стать и появление ведомственного удостоверяющего центра для возможности применения электронной цифровой подписи.

Эффективное решение вышеперечисленных задач и проблем предлагается осуществить, реализуя соответствующие мероприятия Программы,

¹ См.: О Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы» : постановление Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 49, ст. 4623; О Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007–2011 годы» : постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 41, ст. 4248.

финансирование которых в таком объеме впервые предусмотрено за счет бюджетных источников.

С целью мониторинга результативности принимаемых мер по реализации судебной политики в рассматриваемой области предусмотрены два специальных показателя: количество построенных, реконструированных и приобретенных зданий государственных судебных экспертных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации и количество повторных экспертиз, не подтвердивших выводы по тем же исходным данным.

Вместе с тем нельзя не отметить, что судебное сообщество как субъект судебной политики задолго до разработки Программы уделяло пристальное внимание данной проблеме.

Вопросам, касающимся нарушения судами принципа разумности срока судебного разбирательства, посвящены и материалы Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 октября 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях»¹.

Учитывая тот факт, что длительное проведение судебных экспертиз влечет существенное нарушение прав и законных интересов граждан, Советом судей Российской Федерации назывался ряд факторов организационно-правового характера, многие из которых до настоящего времени продолжают оставаться актуальными. Среди них — неудовлетворительная подготовка материалов судами при назначении экспертизы; недостаточное количество и кадровая обеспеченность экспертных учреждений; узость круга экспертных исследований и их качество².

А предложение о создании единого банка данных экспертных учреждений было озвучено еще Председателем Верховного суда РФ В.М. Лебедевым на VII Всероссийском съезде судей в целях устранения причин, негативно влияющих на соблюдение сроков судопроизводства.

Судебно-правовая политика, реализуемая в рамках Программы, выявляя системные причины и очерчивая круг соответствующих мероприятий по их устранению в сфере обеспечения минимизации сроков проведения судебных экспертиз, ограничивается, к сожалению, только несколькими направлениями скоординированных мероприятий (материально-техническими и информационными).

Системные же причины, связанные с кадровыми и организационными мероприятиями, не отражены в Программе, несмотря на то что Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев еще на VII Всероссийском съезде судей также предложил существенно увеличить штатную численность экспертов и количество экспертных учреждений³.

¹ См.: О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 // Российская газета. 2008. 12 янв.

² См.: О сроках проведения экспертиз экспертными учреждениями Министерства юстиции Российской Федерации в 2006 году : постановление Совета судей Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 166 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Выступление Председателя Верховного Суда РФ Лебедева В.М. // Российский судья. 2009. № 1. С. 6–13.

Необходимо признать, что в юридической литературе не все авторы разделяют данный подход. Например, И.А. Ефремов указывает, что существует не столько количественный, сколько качественный дефицит экспертов, и увеличение штатной численности экспертов не сможет решить существующих проблем. Требуется создание условий, способствующих тому, чтобы профессионалы не покидали экспертные учреждения из-за низкой оплаты труда¹.

Возвращаясь к другим аспектам рассмотрения вопроса минимизации сроков проведения судебных экспертиз, нельзя не подчеркнуть, что исследуемый организационно-правовой механизм имеет взаимообусловленную природу, т. к. все мероприятия по его совершенствованию интегрированы. Свидетельствуют об этом и материалы Обзора судебной практики по применению законодательства, регулирующего назначение и проведение экспертизы по гражданским делам (далее — Обзор)², выявившие типичные ошибки (факторы), оказывающие негативное влияние на сроки проведения экспертиз, допускаемые как судами, так и экспертными учреждениями.

Эти факторы, обобщенные в рамках Обзора, представляется возможным систематизировать также и по направлениям совершенствования организационно-правового механизма обеспечения сроков разумного судопроизводства в части минимизации сроков проведения судебных экспертиз, выделив в рамках анализа необходимость проведения следующих мероприятий:

1. *Кадровых — обеспечивающих повышение квалификации судей* в целях недопущения неправильного определения вида экспертизы; неправильного и некорректного формулирования вопросов, подлежащих разрешению при проведении экспертизы; поручения проведения экспертизы учреждению (эксперту), в чью компетенцию не входит проведение экспертного исследования; необоснованного и преждевременного назначения экспертизы по делу.

Примечательно, что наличие существующего инструментария для качественного решения вышеназванной задачи отражено в отчетной форме № 15-1 «Сведения о деятельности государственных судебно-экспертных учреждений Минюста России»³, где в разд. 4 «Учебно-методическая работа» экспертные учреждения представляют сведения о количестве письменных консультаций, прочитанных лекций, докладов, сообщений для следственных органов и судов. Необходимо лишь активизировать уже имеющийся организационно-правовой механизм заключением, к примеру, соответствующего рамочного соглашения между государственным судебно-экспертным учреждением Министерства юстиции РФ и Управлением Судебного департамента соответствующего субъекта Российской Федерации.

2. *Организационных — обеспечивающих полноту контроля судьи за осуществлением своевременных действий работниками аппарата суда по «направлению*

¹ См.: Ефремов И.А. Кто и как будет определять сроки производства судебных экспертиз и что нужно делать, чтобы они соблюдались // Эксперт-криминалист. 2009. № 4. С. 6–10.

² См.: Обзор судебной практики по применению законодательства, регулирующего назначение и проведение экспертизы по гражданским делам : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14 декабря 2011 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 3.

³ См.: Об утверждении форм статистической отчетности государственных судебно-экспертных учреждений : приказ Минюста России от 14 января 2009 г. № 4 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

экспертам и в экспертные учреждения определений и материалов и своевременной сдаче дел в канцелярию»¹, а также контроля судьи за деятельностью экспертов.

Важность и значимость реализации данных мероприятий обозначена, кроме всего прочего, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 30 и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 64 от 23 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», указавшим, что «при оценке действий суда оценке подлежат в том числе вопросы, связанные с осуществлением судьей контроля за сроками проведения экспертизы, наложением штрафов и т. д.»².

Подводя итог, следует сказать, что обозначенные в статье направления совершенствования судебно-экспертной деятельности в рамках организационно-правового механизма обеспечения судопроизводства в разумные сроки должны сыграть свою позитивную роль в дальнейшем внедрении в судебную систему Российской Федерации «стандартов справедливого правосудия», выступающих важной составляющей идеологии прав человека³.

¹ Обзор судебной практики по применению законодательства, регулирующего назначение и проведение экспертизы по гражданским делам : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14 декабря 2011 г..

² О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 30 и Пленума ВАС РФ № 64 от 23 декабря 2010 г. // Российская газета 2011. 14 января.

³ См.: Стандарты справедливого правосудия. Международные и национальные практики / под ред. Т.Г. Моршаковой. М., 2012. С. 10.

И.Н. Жевак,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры правосудия Саратовского
государственного социально-
экономического университета
i.zhevak@yandex.ru

Толкование права как инструмент правовой политики в арбитражном процессе

Аннотация: статья посвящена анализу правовых проблем толкования права арбитражными судами. Автор выделяет спорные моменты практики, предлагает пути разрешения проблем.

Ключевые слова: арбитражный суд, арбитражное процессуальное право, акты толкования права.

Summary: the article is devoted to the analysis of legal problems of interpretation of the law by the system of arbitration courts. The author allocates the disputed issues of practice, suggests ways of solution of the problems.

Key words: arbitration court, the arbitration procedural law, acts of interpretation of the law.

В отечественной правовой системе деятельность по толкованию права традиционно не приравнивается к законотворческой, как в странах континентального права. Разъяснение сути правовых норм способствует эффективному правоприменению. Однако снижение качества законов как общая тенденция, по справедливому утверждению председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова, негативно сказывается на деятельности арбитражных судов. От судей требуется более глубокое и вдумчивое толкование правовых норм, что, с одной стороны, увеличивает сроки рассмотрения дел, а с другой — способствует злоупотреблению судьями своими правами, которые могут выходить за рамки действительного содержания той или иной нормы и использовать это в своих личных целях¹. Возможность двоякого толкования несет в себе определенные опасности, поскольку может негативно сказаться на формировании единообразия судебной практики. Низкое качество действующего законодательства как основного источника права обуславливает развитие другого источника права — судебной практики, назначение которой — устранение пробелов в правовых нормах. Значимость судебной практики как самостоятельного источника права обусловлена недопустимостью различного толкования норм права, претендующего на судебную истину, различными судебными органами, как в рамках одной системы судов, так и между высшими судебными органами.

Не является предметом дискуссии тот факт, что в основе принятия судебного решения лежит внутреннее убеждение судьи, который толкует норму права так, как считает необходимым. Кроме того, следует отметить и то, что федеральные арбитражные суды округов, фактически являющие собой последнюю инстанцию по разрешению споров, формируют собственную судебную практику, «единообразие» на региональном уровне. Критические отклики на сложившуюся ситуацию, характеризующуюся «двойными» стандартами единообразия, не редки в научной среде². Судейское сообщество работает над этой проблемой, однако по сей день она остается достаточно актуальной, особенно когда речь идет о постановлениях начала двухтысячных годов, не утративших по сей день своей юридической силы.

В практике ВАС РФ встречаются постановления, содержащие различные толкования одних и тех же норм. Например, в п. 23 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ № 33/14 от 4 декабря 2000 г. «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с обращением векселей»³ указано, что нормы ст. 34, 43, 44 Положения о переводном и простом векселе⁴,

¹ См. подробнее: *Иванов А.А.* Качество законов и деятельность арбитражных судов // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 3–9.

² См., напр.: *Бакулин В.* О разнообразии «Единообразия» // ЭЖ-ЮРИСТ. 2003. № 20.

³ См.: Вестник ВАС РФ. 2001. № 2.

⁴ См.: О введение в действие Положения о переводном и простом векселе : постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 7 августа 1937 г. № 104/1341 // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства СССР. 1937. № 52, ст. 221. Данное положение применяется на территории Российской Федерации в соответствии с международными обязательствами России, вытекающими из ее участия в Конвенции от 7 июня 1930 г., устанавливающей Единообразный закон о переводном и простом векселях. См.: О переводном и простом векселе : федеральный закон РФ от 11 марта 1997 г. № 48-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 11, ст. 1238.

предусматривающие предъявление векселя к платежу, предполагают процедуру досудебного порядка разрешения вексельных споров. Совершенно иное мнение высказал Президиум ВАС РФ в постановлении № 8168/01 от 27 марта 2002 г.: действующее законодательство не содержит указания на обязательный претензионный порядок рассмотрения вексельных споров¹. Установленная вексельным законодательством процедура предъявления векселя к платежу не может рассматриваться в качестве обязательного претензионного порядка разрешения вексельных споров, поэтому несоблюдение этой процедуры не является основанием для оставления иска без рассмотрения и препятствием к разрешению спора по существу. Полагаем, в подобных случаях в целях формирования единообразной практики необходимо учитывать нормы, регулирующие юридическую силу «писанных» законов, и, в случае противоречия актов толкования, принимать во внимание последний по времени принятия акт Высшего Арбитражного Суда РФ.

Еще один пример противоречивого толкования нормы права высшей судебной инстанцией приводит О.А. Чаусская. Так, в постановлении по делу Президиум ВАС РФ указал, что проценты за несвоевременное внесение провозной платы, предусмотренной ст. 103 Устава автомобильного транспорта РСФСР, представляют собой меру ответственности за неисполнение обязательств по перевозке. В другом постановлении Президиум ВАС РФ указал, что согласно ст. 103 Устава до внесения провозной платы грузы могут быть приняты автотранспортным предприятием или организацией к перевозке в виде исключения по разрешению вышестоящего органа. Однако положения этой статьи были рассчитаны на ситуацию, когда автотранспортные предприятия (организации) являлись государственными, и перевозки грузов автомобильным транспортом планировались. При перевозке грузов автоперевозчиками, действующими в форме хозяйственных обществ и товариществ, а также индивидуальных предпринимателей, вопрос о сроках внесения провозной платы и ответственности за их нарушение решается сторонами при заключении договора перевозки. Проценты за несвоевременное внесение провозной платы, предусмотренные ст. 103 Устава, есть не ответственность, а провозная плата². Этот пример, по нашему мнению, иллюстрирует, что корни проблемы лежат в самой модели исторического развития законодательства, и рассматриваемый вопрос не служит порождением некачественных законов последних лет. Ставя вопрос о качестве законодательства и роли процедуры судебного толкования, необходимо исходить из того, что действующие нормы права в определенной степени представляют собой массив противоречащих друг другу правоположений, созданных в различные исторические периоды развития нашей страны.

Следует также обратить внимание на противоречия, возникающие в результате толкования норм права судами различных систем. В качестве

¹ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 27 марта 2002 г. по делу № 8168/01 по делу № А60-4470/2000-С2 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 8.

² См. подробнее: Чаусская О.А. О роли толкования в юридической науке и правореализации // Юридическое образование и наука в России: проблемы модернизации : тезисы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию СЮИ–СГАП. Саратов, 2006. С. 81–82.

примера можно привести норму ст. 110 АПК РФ, предусматривающую взыскание судебных расходов в пользу лица, выигравшего дело, которая породила множество споров относительно возможности взыскания так называемых «представительских расходов».

Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 января 2007 г. № 1-П, которым признал не противоречащими Конституции РФ положения п. 1 ст. 779 и п. 1 ст. 781 Гражданского кодекса РФ, указал, что в системе действующего правового регулирования отношений по возмездному оказанию правовых услуг указанными положениями не предполагается удовлетворение требований исполнителя о выплате вознаграждения по договору возмездного оказания услуг, если данное требование обосновывается условием, ставящим размер оплаты в зависимость от решения суда, которое будет принято в будущем¹.

Иное мнение высказал Президиум ВАС РФ в Информационном письме от 5 декабря 2007 г. № 121, в п. 6 которого указал, что для возмещения судебных расходов стороне, в пользу которой принят судебный акт, значение имеет единственное обстоятельство: понесены ли соответствующие расходы. Независимо от способа определения размера вознаграждения (почасовая оплата, заранее определенная твердая сумма гонорара, абонентская плата, процент от цены иска) и условий его выплаты (например, только в случае положительного решения в пользу доверителя) суд, взыскивая фактически понесенные судебные расходы, оценивает их разумные пределы².

Формально противоречий в позиции высших судебных органов, конечно, нет, поскольку предмет толкования были различные нормы: положения ГК РФ и нормы АПК РФ соответственно. Однако высшие судебные инстанции высказали официальные взаимоисключающие мнения, касающиеся возможности взыскания в рамках судопроизводства по конкретному делу судебных расходов.

Каждое из этих мнений заслуживает внимания, и каждое из них довольно четко аргументировано, однако подобные ситуации, свидетельствующие о конкуренции высших судебных органов и напоминающие «перетягивание каната», могут негативно сказаться на судебной деятельности в России и понизить эффективность защиты прав и законных интересов субъектов гражданского оборота. Рассматривая проблему с позиции иерархии, следует, без сомнения, признать приоритет правовых позиций Конституционного Суда РФ, однако факт формального толкования различных норм в приведенном примере не исключает коллизий на практике, ведь в отечественной правовой традиции толкование права судьей представляет собой разъяснение смысла конкретной правовой нормы, а не определенного юридического казуса.

Полагаем, единообразии форм и способов защиты права и универсализация

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева : постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1.

² См.: Обзор судебной практики по вопросам, связанным с распределением между сторонами судебных расходов на оплату услуг адвокатов и иных лиц, выступающих в качестве представителей в арбитражных судах : информационное письмо Президиума ВАС РФ № 121 от 5 декабря 2007 г. // Вестник ВАС РФ. 2008. № 2.

судебной защиты как одно из основных направлений правовой политики России в сфере гражданского и арбитражного процесса требует применения более гибкого подхода к проблеме. В частности, в отношении к сложносоставным юридическим казусам, требующих толкования нескольких норм, регулирующих смежные правовые проблемы, необходимо совместное толкование ситуации, с использованием потенциала судов различных ветвей судебной системы. Представляется, что на практике данное предложение может быть реализовано только при активном участии научных консультационных органов при высших судах и исключительно путем создания специализированных согласительных комиссий для решения спорных вопросов.

Основная тенденция развития современного цивилистического процесса — признание судебной практики полноценным источником права. По нашему мнению, было бы абсурдным игнорировать тот факт, что подобный подход типичен для англосаксонской системы права, которой, в целом, присущи определенные черты, отличающие статус судьи и даже сам процесс подготовки судей.

Проблема толкования права судьями не может рассматриваться в изоляции от вопроса статуса судьи как универсальной категории. В правовой литературе признается, что статусом судьи является совокупность прав и обязанностей судей в неразрывной связи с принципами, гарантирующими их независимость¹. Отметим, что гарантии независимости судей большинством ученых и практиков рассматриваются как весьма широкое понятие. Так, в американском праве к ним относят не только материальные и финансовые гарантии, обеспечивающие судье фактическую экономическую независимость, но и правовые гарантии, обеспечивающие независимость юридическую, но и особое внутреннее (психологическое) отношение судьи к процессу отправления правосудия — чувство справедливости.

При назначении на должность судьи принимаются во внимание не только его стаж и опыт, профессиональные качества как специалиста в области юриспруденции, но и репутация. Более того, в США распространена процедура *forum shopping*, или выбор заведомо более выгодной для истца юрисдикции на основе информации о рейтингах того или иного судьи². В большинстве штатов США судьи выбираются народом, а пожизненный статус принадлежит исключительно судьям федеральных судов.

Так, в штате Вашингтон судьи избираются, исходя из критериев, выдвинутых Американской ассоциацией юристов. В частности, к качествам, позволяющим быть судьей, не только толковать и применять, но и творить право, относятся:

— достаточность профессиональных знаний в области права;

— независимость в широком смысле слова. Распространенная в России трактовка «спонсорства» для предоставления информации избирателям как ангажированности того или иного судьи определенными политическими и

¹ См.: Гуськова А.П., Шамардин А.А. Правоохранительные органы (судоустройство) : учебник. М., 2005. С. 177.

² См.: Ross W. The ratings game: factors that influence judicial reputation. URL: <http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1534&context=mulr> (дата обращения: 13.10.2012).

социальными силами не основана на законе. «Спонсорами» судей выступает та или иная ассоциация юристов, работающая в штате на основе добровольного членства и представляющая собой объединение профессионалов в целях поддержки высокого уровня престижа профессии, пропаганды определенных, в том числе и нравственных ценностей и контроля за качеством оказания юридических услуг;

– беспристрастность как отсутствие предпочтений определенных социальных групп, тех или иных общественных и политических взглядов. В США беспристрастность не означает полное «обезличивание» кандидата в судьи. Да, он может быть членом определенных религиозных объединений и принимать участие в социальной жизни региона, однако обязан самостоятельно обеспечивать разграничение личных взглядов и приоритетов и судебной деятельности;

– подходящий темперамент и характер. Практика показывает, что в США достаточно казусов, демонстрирующих определенную вспыльчивость судей, однако под «характером» в этом случае понимается так называемая природная склонность к справедливости¹.

Кроме того, основным качеством судей в США является доверие к ним общества, что и выявляется в процессе выборов². Более того, судьям большинства штатов рекомендуется выработать в себе лидерские качества. Система повышения квалификации судей в США включает в себя и многочисленные курсы, на которых человека психологически готовят брать на себя ответственность за принимаемые решения не только в рамках закона, но и в сфере морали. Судья в США оценивается как своеобразное «первое лицо» того или иного локального сообщества, что также подразумевает наличие лидерских качеств³.

Таким образом, в США личность судьи играет значительную роль, и судейское усмотрение толкуется более широко, в духе «судья есть говорящее право». В отечественной правовой системе применение подобного подхода, по нашему мнению, представляется слишком широким допущением — все-таки критерии, применяемые к судьям арбитражного суда, нельзя рассматривать широко и «выносить» их за рамки обычного добросовестного отношения к работе и соблюдения закона в духе конституционной и отраслевой трактовки принципа независимости судей. Может ли специалист в области права, даже обладая высокой квалификацией, но недостаточной внутренней мотивацией и психологическими качествами, являться законотворцем? Какова будет его профессиональная ответственность за созданный прецедент? Эти вопросы в настоящее время остаются открытыми, и только развитие практики толкования права и создания новых норм может дать на них ответ. Полагаем, однако, что устранение внутренних и внешних коллизий между актами толкования будет способствовать реализации конституционной идеи верховенства права и выведет качество законодательства и правоприменения на новый уровень.

¹ См.: Рекомендации Американской ассоциации юристов для избирателей, осуществляющих выборы судей. URL: <http://votingforjudges.org/12pri/faq.html#4> (дата обращения: 13.10.2012).

² См.: Справочник избирателя штата Вашингтон: почему мы выбираем судей/ URL: <http://votingforjudges.org/12pri/faq.html#4> (дата обращения: 13.10.2012).

³ См.: Тренинг лидерства для судей штата Луизиана. URL: <http://leadershipforattorneys.org/wordpress/2011/06/leadership-training-for-judges/> (дата обращения: 13.10.2012).

Е.С. Васильева,
аспирант Сургутского государственного
университета
vasilevasu1@yandex.ru

Влияние информационных технологий на становление и развитие судебной системы в Российской Федерации

***Аннотация:** статья посвящена анализу влияния информационных технологий на судебное делопроизводство.*

***Ключевые слова:** суд, заявление, автоматизированная система, электронное правосудие, сайт, судебное делопроизводство.*

***Summary:** the article is devoted to the analysis of the impact of information technology on the legal paperwork.*

***Key words:** court, statement, computer-aided system, e-justice, website, legal paperwork.*

В 2008 г. Президентом Российской Федерации был принят документ, посвященный Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации¹. Основной целью данной программы стало получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий (далее — ИКТ) за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам.

Согласно данной программе одной из основных задач является повышение качества жизни граждан в информационном обществе, путем перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид.

В рамках проводимой программы были задействованы все органы государственной власти, в том числе и судебная система.

Началом информирования российского общества о деятельности судов страны явилось постановление Совета судей РФ «О мерах по информационному обеспечению деятельности судов и органов судейского сообщества»², главной задачей которого стало повышение авторитета судебной власти, престижа профессии судьи, форирование благоприятного общественного мнения относительно деятельности федеральной судебной системы.

27 января 2011 г. постановлением Президиума Совета судей РФ № 253 был утвержден «Регламент организации размещения сведений о находящихся в судах делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте суда общей юрисдикции»³. Основной целью принятия данных документов явилась реализация права на доступ к правосудию путем использования сети Интернет и автоматизированных систем правосудия.

¹ См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации : утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16 февр.

² См.: О мерах по информационному обеспечению деятельности судов и органов судейского сообщества : постановление Совета судей РФ от 2 апреля 1999 г. № 7. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Электронное правосудие на сегодняшний день представляет большой потенциал для развития судебного делопроизводства. Подтверждением этого являются способы и возможности быстрого и оперативного ведения делопроизводства в судах. Активно формирующиеся сайты судов предлагают физическим и юридическим лицам экономить время путем подачи заявлений, жалоб, ходатайств, а также получать справочную информацию через сеть Интернет. Ранее возможность использования данного ресурса носила ограниченный характер, поскольку физическое или юридическое лицо могло получить доступ к сайту только при наличии персонального компьютера и сети Интернет. Однако технологии не стоят на месте, так, например, Высший Арбитражный Суд РФ информирует о выходе версии «Мобильная картотека» для пользователей мобильных устройств с операционной системой Android. У таких пользователей имеется возможность в любой момент ознакомиться с подробной информацией по любому арбитражному делу, получать информацию о движении дел в режиме реального времени и доступ к другим функциям электронного документооборота.

Однако, что касается сравнительного уровня развития российской и мировой системы электронного правосудия, то «суды общей юрисдикции серьезным образом отстают от достижений арбитражных судов. Этот цифровой разрыв оказывает негативное воздействие на состояние правосудия в Российской Федерации»¹. С таким утверждением невозможно не согласиться, учитывая состояние существующих сайтов судов общей юрисдикции.

В целях формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ была создана территориально распределенная государственная автоматизированная система (ГАС) «Правосудие», обеспечивающая информационную и технологическую поддержку судопроизводства на принципе поддержания требуемого баланса между потребностью граждан, общества и государства в свободном обмене информацией и необходимыми ограничениями на распространение информации².

В процессе внедрения и дальнейшего развития ГАС «Правосудие» были поставлены различные цели, среди которых можно выделить следующие: 1) сокращение сроков рассмотрения дел и рассмотрения жалоб на основе использования новых информационных технологий, включая средства видеоконференц-связи; 2) повышение эффективности процессов судебного делопроизводства; 3) повышение оперативности сбора и оформления судебных материалов при подготовке и слушании дел; 4) обеспечение сетевого доступа к библиотечной электронной информации; 5) повышение информированности общества о деятельности судов; 6) обеспечение прозрачности и открытости системы правосудия в России и др.³

¹ Цифровой разрыв между арбитражными судами и СОЮ негативно влияет на правосудие. URL: <http://pravo.ru/review/view/74167/> (дата обращения: 14.11.2012).

² См.: Об утверждении Положения об организации и порядке обеспечения функционирования комплексов средств автоматизации Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие»: приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 16 сентября 2010 г. № 197. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Цели создания Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие». URL: <http://www.sudrf.ru/index.php?id=235> (дата обращения: 07.11.2012).

Несмотря на все усилия, приложенные в области применения технологий удаленного доступа в деятельности органов судебной власти, по ГАС «Правосудие» остается много нерешенных вопросов. Существующая система носит лишь информационный характер, поскольку не дает возможности совершения процессуальных действий в цифровом формате, таких как подача исков, регистрация заявлений, представление отзывов на иски в электронном виде. Электронное правосудие предусматривает возможность наличия электронного судебного дела, движения этого дела из суда в суд в электронной форме, проведения заседаний с помощью видеоконференций, отправки дополнительных уведомлений участникам судебного процесса через Интернет и пр.¹ Следовательно, ГАС «Правосудие» не отвечает требованиям электронного правосудия.

Одной из наиболее важных проблем являются составляющие элементы ГАС «Правосудие», в частности, существующие вкладки данной системы имеют незавершенный характер (например, вкладка «Судебные участки мировых судей»). Сайты мировых судей также далеки от совершенства. Так, действующий сайт мировых судей на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры², на первый взгляд, представлен в полном объеме. Он содержит вкладки: 1) главная; 2) новости; 3) сайты мировых судей Югры; 4) информация для граждан; 5) основы деятельности; 6) департамент управления делами губернатора; 7) поиск по сайту; 8) обратная связь; 9) сервисы.

Данный сайт имеет баннеры Верховного Суда РФ, интернет-портала мировой юстиции России (который не работает), государственных услуг, при нажатии на которые можно перейти на соответствующую страницу.

Наибольший интерес для граждан представляют следующие вкладки сайта мировых судей Ханты-Мансийского автономного округа — Югры:

1. «Сайты мировых судей». Позволяет быстро перейти по ссылке на страницу мирового суда и посмотреть необходимую информацию: в частности, узнать фамилию, имя, отчество судьи, режим работы суда, его территориальную подсудность, просмотреть информацию о судебных заседаниях и о ходе рассмотрения гражданских, уголовных дел и дел об административных правонарушениях, а также тексты судебных актов, которые не всегда возможно просмотреть в режиме реального времени из-за нехватки рабочего персонала, занимающегося постоянным обновлением данной системы.

2. «Информация для граждан». Содержит: 1) необходимые образцы документов; 2) разъяснение порядка обжалования; 3) порядок ознакомления с делом; 4) сведения о госпошлине, а именно порядок, сроки уплаты и ее размер; 5) сведения о компетенции мировых судей; 6) вопросы и ответы (не применяется).

3. «Сервисы». Позволяет определить территориальную подсудность; рассчитать размер государственной пошлины при подаче искового заявления в суд.

4. «Обратная связь». Предусматривает порядок обжалования, но мало используется из-за недостаточной информированности населения.

Несмотря на ряд преимуществ, данная информация носит только познавательный характер, поскольку не представляется возможным зарегистри-

¹ См.: Федосеева Н.Н. Электронное правосудие в России: сущность, проблемы, перспективы // Администратор суда. 2008. № 3. С. 14–17.

² См.: URL: <http://www.mirsud86.ru/> (дата обращения: 08.11.2012).

ровать свое исковое заявление через данный сайт, с получением входящего (порядкового) номера. Следовательно, лицо, подавшее документы, будет оставаться в неведении об их приеме и движении.

Существует еще одна возможность подачи документов для граждан — это их адресация на почтовый электронный адрес конкретного суда. Однако и в этом случае лицо не может быть уверено в их получении и обработке. С одной стороны, это происходит из-за отсутствия автоматизированной системы по учету входящей корреспонденции, которая сразу предоставляла бы данную информацию. При поступлении документов в мировой суд, работник суда должен вручную провести операцию по регистрации таких документов в программе ПК «Мировые судьи» и лишь спустя какое-то время предоставить ее отправителю. С другой стороны, при успешной подаче документов, например, искового заявления о расторжении брака мировой судья не вправе дать им ход, поскольку большинство из них не подписываются заявителями. В лучшем случае такой пакет документов будет оставлен без движения или возвращен. Конечно же, существует понятие электронной подписи, но большинство физических лиц, проживающих в поселках, имеют об этом слабое представление. Отсюда назревает необходимость в проведении программы, направленной на создание специализированных центров, рабочего персонала для обучения населения работе с ИКТ, сетью Интернет, ГАС «Правосудие», а также использованию электронной подписи.

В то же время органы судебной власти нуждаются в разработке и принятии нормативного правового акта, регулирующего электронное делопроизводство в судах. С нашей точки зрения, данный документ должен включить подробную процедуру подачи документов в электронном виде (например, кто имеет право подачи, в каком виде должны быть представлены документы (с электронной подписью или без нее) и т. д.). Должны быть прописаны требования, предъявляемые к подаваемым документам (например, в каком формате они могут быть поданы). В электронной инструкции по судебному делопроизводству должны содержаться пункты, позволяющие заявителю понять процедуру прохождения документов (например, кто регистрирует документы; что заявитель должен получить после подачи документов; каковы его дальнейшие действия). В свою очередь работник аппарата суда также должен знать четкую последовательность своих действий.

Принятие данного документа послужит основанием для дальнейшего совершенствования и развития нормативно-процессуальной базы — ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ. Например, в ГПК РФ необходимо будет внести изменения относительно того, какое решение должен принять судья при подаче в электронном виде искового заявления о расторжении брака без электронной подписи — оставить его без движения до момента предоставления оригиналов в суд или вернуть их заявителю в течение пяти дней. На сегодняшний день данная процедура не регламентирована процессуальным законодательством и остается полностью на усмотрение судьи. Особенно актуален и вопрос о нормативном урегулировании электронного делопроизводства в судах, существенно упрощающего и ускоряющего отдельные стадии судебной процедуры.

• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

Д.Е. Петров,
кандидат юридических наук, доцент,
директор Межрегионального юридического
института Саратовской государственной
юридической академии
info@muisgap.ru

К вопросу о понятии и функциях дифференциации в праве

***Аннотация:** в статье обращается внимание на проблему понимания процесса дифференциации структурных образований в системе права. Подчеркивается необходимость проведения общетеоретического анализа столь сложного и многоэтапного процесса с целью наиболее полного исследования развития и функционирования системы российского права.*

***Ключевые слова:** дифференциация права, система права, функции дифференциации в праве.*

***Summary:** the article draws attention to the problem of understanding of the process of differentiation of the structural formations in the system of law. Emphasizes the need for the General theoretical analysis of such a complex and multi-stage process with a view to the most comprehensive study of development and functioning of the system of Russian law.*

***Key words:** the differentiation of the law, system of law, the functions of differentiation in the law.*

Возрастающий динамизм общественных отношений, стремительное увеличение их разнообразия и качественная трансформация социальных связей вызывают соответствующий рост числа нормативных правовых актов и содержащихся в них правовых предписаний, усложнение системы права в целом. В науке и практике все чаще ставится вопрос о пределах количественного роста нормативно-правовой материи, а также ее дифференциации по различным направлениям, сферам и уровням правового регулирования. При этом актуальным и теоретически значимым следует признать установление на общетеоретическом уровне основных закономерностей протекания процесса дифференциации в системе российского права, а также определение его понятия посредством анализа характерных черт и отличий от иных социальных явлений.

Термин «дифференциация» происходит от французского слова «differentiation» и от латинского «differentia» — разность, различие.

Дифференциация права — это одна из основополагающих наряду с интеграцией тенденций в развитии и функционировании системы права, имеющая многоуровневый характер, выражающаяся в непрерывном процессе переменной интенсивности дробления, выделения новых структурных образований в праве, в увеличении числа его элементов, в расширении круга выполняемых

ими функций, а также в вызревании качественных различий элементов (и подсистем), посредством чего обеспечивается должный уровень разнообразия в механизме правового регулирования и адаптация его к внешней среде.

Специфика дифференциации в праве выражается в следующих *признаках*, отличающих ее от иных процессов социальной дифференциации:

— имеет государственно-управленческий характер, что обусловлено основным предназначением всей системы права, состоящим в упорядочении общественных отношений;

— в качестве своего результата влечет выделение новых нормативно-правовых образований, специализированных нормативных предписаний (специальных норм — норм-изъятий, норм-дополнений), появление новых функций у элементов системы права, увеличение числа отличий между отраслями права и т. п.;

— опосредована законодательной деятельностью в виде специализации нормативных правовых актов, но дифференциация в праве не ограничена только рамками законотворческой работы, она шире по своей сути, чем специализация законодательства, может протекать в иных формах, что объясняется наличием и других форм (источников) права (к примеру, дифференциация правовых предписаний может осуществляться в форме специализации судебной практики, в форме обычаев и их дифференциации);

— выступает частью более широких процессов дифференциации в правовой системе (например, в рамках последней протекают процессы дифференциации в структуре правосознания общества, процессы дифференциации в юридической практике — выделение отдельных специализированных видов деятельности и т. д.);

— детерминирована, в первую очередь, разнообразием экономической жизни, а также многообразием других общественных отношений, что и обуславливает предметную дифференциацию правового регулирования, в сумме представляет собой внешнюю причину процессов дифференциации в системе права;

— в качестве своей внутрисистемной детерминанты имеет функции права, способы и методы правового регулирования, что предполагает деление системы права, например, на частное и публичное право, материальное и процессуальное; дифференциацию норм права по функциональной роли на регулятивные и охранительные, общие и специальные и т. п.¹;

— проявляет себя на следующих уровнях системы права: общеправовом или общесистемном уровне; отраслевом; межотраслевым; дифференциация возможна на уровне отдельных институтов права; на уровне норм права и их структурных элементов;

— вызывает побочные негативные последствия в виде излишней, избыточной конкуренции норм права, коллизий правовых предписаний,

¹ В данном случае необходимо учитывать диалектику внутренних и внешних факторов детерминации системного развития права. Верным представляется следующее замечание С.С. Алексеева: «Это не значит, конечно, что сама по себе дифференциация общественных отношений “дает” структуру права, его систему. Единство предмета — общее условие существования любого структурного подразделения права, определяющее единство, однородность его фактического содержания». Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 49.

излишней структурной сложности системы права, так называемых «типиковых» вариантов норм и институтов, появившихся в результате дифференциации.

Следует согласиться с И.Н. Сенякиным в том, что тенденция к дифференциации действует практически во всех отраслях законодательства и будет в дальнейшем постоянно развиваться¹. Именно данный процесс выделяет в структуре права все новые элементы в качестве ответной реакции на постоянное увеличение разнообразия в системе регулируемых общественных отношений. Дифференциация выступает необходимым спутником правового прогресса, обеспечивает баланс между общностью и детализированностью механизма юридического воздействия.

Потребность в дифференциации правовой материи обусловлена, в первую очередь, самими общественными отношениями, степенью их разнообразия и сложности. В связи с этим дифференциация в праве может быть однофазной и многофазной². На многоступенчатый процесс дифференциации в системе права изначально обратили свое внимание представители отраслевых юридических наук³. Однако в общей теории права указанная проблема не получила своего надлежащего развития, за исключением ранее упомянутой работы И.Н. Сенякина и отдельных высказываний С.В. Полениной⁴.

Итогом однофазной (односложной) дифференциации выступает деление норм права на отдельные виды, производные от какого-либо одного или нескольких общих предписаний (например, от норм общей части, принципа права, правовой дефиниции и т. д.). Важно то, что дальнейшее деление уже видовых специальных норм не требуется ввиду специфики регулируемых общественных отношений. Правовая регламентация определенного вида социальных отношений исчерпывается в данном случае рядом общих предписаний и специальными нормами одного уровня.

В ходе многофазной (сложной) дифференциации можно выделить несколько фаз (этапов) ее осуществления. Помимо первого этапа, на котором общие предписания дифференцируются на специальные, имеются последующие ступени деления. Так, уже специальные нормы подвергаются дифференциации второго, третьего порядка и т. д. По справедливому замечанию И.Н. Сенякина, в силу возрастания многообразия и сложности социально-экономических и политических процессов в юридической практике начинает доминировать многофазовая дифференциация⁵.

В качестве яркого примера поэтапной реализации процесса дифференциации в современном российском праве выступает механизм правового

¹ См.: Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1993. С. 58.

² См.: Там же. С. 59.

³ См., напр.: Клейн Н.И. Организация договорно-хозяйственных связей. М., 1976. С. 173–175; Петров И.Н. Тенденции развития законодательства о народном хозяйстве // Конституция СССР и законодательство развитого социализма. М., 1984. С. 189; Свидлов Н.М. Специальные нормы в уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 6, 11; Юков М.К. Специализация норм гражданского процессуального права. М., 1986. С. 117 и др.

⁴ См.: Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 167–176.

⁵ См.: Сенякин И.Н. Указ. соч. С. 59.

регулирования труда работников отдельных категорий. В трудовом праве Российской Федерации имеет место модель правового регулирования, обладающая различными уровнями (различной степенью) единства и разными уровнями правовой дифференциации¹.

Первая фаза (этап) дифференцированного правового регулирования социально-трудовых отношений работников предполагает соблюдение всеми работодателями организаций всех форм собственности общих правил и гарантий, предусмотренных общими положениями Трудового кодекса РФ (на этом этапе осуществляется дифференциация правового регулирования трудовых отношений по сравнению с общественными отношениями гражданско-правового характера — подрядными работами и оказанием услуг по гражданско-правовым договорам).

Вторая фаза дифференциации правового регулирования предполагает установление различных правил правового регулирования для рабочего времени и для времени отдыха. В разд. V «Время отдыха» ТК РФ время отдыха, в свою очередь, дифференцируется на:

- перерывы в течение рабочего дня (смены);
- ежедневный (междусменный) отдых;
- выходные дни (еженедельный непрерывный отдых);
- нерабочие праздничные дни;
- отпуска.

В отношении каждой разновидности времени отдыха трудовое законодательство предусматривает специфический правовой режим регулирования.

Третья фаза дифференциации правового регулирования в трудовом праве предполагает деление правовых режимов времени отдыха по категориям работников. Например, в отношении времени отдыха педагогических работников ТК РФ в гл. 52 «Особенности регулирования труда педагогических работников» предусматривает особые правила. Так, в ст. 334 ТК РФ педагогическим работникам предоставляется удлиненный ежегодный оплачиваемый отпуск по сравнению с другими категориями работников, продолжительность которого устанавливается Правительством РФ.

Четвертая фаза дифференциации правового регулирования — это применение работодателями специальных правил по регулированию труда и времени отдыха, которые могут устанавливаться актами субъекта Федерации или органов местного самоуправления (законы субъектов Федерации, приравненные положения).

Пятая фаза дифференциации правового регулирования социально-трудовых отношений работников предполагает урегулирование вопросов труда, отдыха, гарантий и компенсаций в локальных актах работодателя, которые учитывают специфику отдельно взятого предприятия, учреждения, организации.

¹ См.: *Абалдуев В.А.* Оплата труда работников бюджетной сферы: единство и дифференциация правового регулирования // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения : материалы V междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К.Н. Гусова. М., 2009. С. 249; *Халдеева Н.В.* О некоторых вопросах защиты трудовых прав работников Крайнего Севера в их единстве и дифференциации // Социальное и пенсионное право. 2012. № 1. С. 30–33.

Дифференциация нормативных предписаний в трудовом праве характеризуется высокой степенью интенсивности своего осуществления, что обусловлено ускоряющимся процессом развития экономических отношений в целом и трудовых в частности. Специалистами в области трудового права уже давно подмечено, что возможности по дифференциации правового регулирования труда, по сути, безграничны¹. Постоянное усложнение трудовых отношений с неизбежностью вызывает появление новых критериев (факторов) дифференциации норм данной отрасли права. Особенно интересен тот факт, что законодатель нередко не успевает за реальными процессами дифференциации в сфере трудовых отношений. В свою очередь, указанное обстоятельство свидетельствует о необходимости «отстающей» специализации нормативно-правового материала, возможности которой в трудовом праве далеко не исчерпаны².

Представляется возможным выделить следующие функции, реализуемые дифференциацией в системе права:

- позволяет охватить правовым регулированием широкий спектр разнородных общественных отношений, учесть их специфику, сделать более полным процесс юридической регламентации (регулятивно-адаптационная функция);

- является одной из двух (наряду с интеграцией) диалектически связанных сторон процесса эволюции системы права, содействуя ее усложнению и развитию (эволюционная функция);

- функционально выступает детерминантом по отношению к специализации законодательства, играет роль ее «побудителя»³ (правотворческая функция);

- ведет к устранению пробелов в праве (функция восполнения);

- содействует осуществлению индивидуализации правового регулирования на практике (практически-прикладная функция).

Подводя итог, необходимо указать, что общетеоретическое исследование рассматриваемых процессов дифференциации позволяет точнее отразить в теории основополагающие закономерности функционирования и развития системы права и системы законодательства. На практике же надлежащим образом закрепленная дифференциация структурных образований права в законодательстве посредством специализации нормативных актов и их структурного деления в значительной степени повышает эффективность механизма правового регулирования в целом. Учет реально существующих закономерностей дифференциации и интеграции права является одним из важнейших требований юридической техники проведения работ по специализации и унификации законодательства.

¹ См.: Рабинович-Захарин С.Л. Единство и дифференциация советского трудового права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1947. С. 5.

² См.: Орловский Ю.П. Единство и дифференциация трудового законодательства // Право человека на жизнь и гарантии его реализации в сфере труда и социального обеспечения : материалы Междунар. науч.-практ. конф. М., 2008. С. 29–30.

³ См.: Сенякин И.Н. Указ. соч. С. 60.

Т.Г. Касаева,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры таможенного, административного
и финансового права Саратовского
государственного университета
им. Н.Г. Чернышевского
tamara-kasaeva@mail.ru

Некоторые аспекты развития концепции административного договора в России

***Аннотация:** в статье обосновывается развитие доктрины административного договора, создание единого теоретического и практического понимания генезиса договорного регулирования управленческих отношений в России. Анализируются различные точки зрения в области теоретического аргументирования практической реализации административных договоров.*

***Ключевые слова:** концепция, административный договор, форма управленческой деятельности, правовое государство.*

***Summary:** in the article development of the doctrine of the administrative contract, creation of uniform theoretical and practical understanding of genesis of contractual regulation of the administrative relations locates in Russia. The various points of view in the field of theoretical reasoning of practical implementation of administrative contracts are analyzed.*

***Key words:** concept, administrative contract, form of administrative activity, legal state.*

Построение подлинно правового государства в нашей стране немислимо без постепенного реформирования системы государственного управления. Хотя Конституция России была принята около двух десятилетий назад, некоторые ее постулаты и истины с трудом находят приложение в современном обществе и государстве, например, гарантированное Конституцией РФ наличие выделенного административного судопроизводства наравне с уголовным и гражданским носит декларативный характер. Государственно-властные полномочия в большинстве своем, по-прежнему, реализуются посредством односторонних актов управления. Современная «административная» наука, рассматривая договорный метод публичного управления, отводит ему второстепенное значение, что, на наш взгляд, существенно обедняет политико-правовую мысль. Справедливости ради стоит отметить, что за последнее десятилетие, преимущественно со стороны молодых ученых, возрос интерес к юридической природе административных договоров, однако целостная концепция все еще находится в стадии развития. Последнему не способствует и разрозненное, плохо систематизированное, стремительно меняющееся административное законодательство.

Разработанная доктрина административного договора позволит создать единое теоретическое и практическое понимание генезиса договорного регулирования управленческих отношений в России. Ведь в понимании административного договора скрыт общественный интерес, иначе говоря, социально значимая польза, которая требует глубинного теоретического обоснования и реализации через законодательство на практике.

Административный договор выступает в разных качествах — как правовая форма управления, как добровольное соглашение сторон с указанием взаимных прав и обязанностей, как источник конституционного и административного права и т. д., что свидетельствует об исключительной важности первого для претворения идеалов *демократического* правового государства в нашей стране.

История применения в нашей стране договорных методов управления восходит еще к Киевской Руси, где публичные соглашения заключались между князем и Великим Новгородом посредством вече¹.

Выделение концептуальных черт административного договора невозможно без понимания природы формы управления. В настоящее время учеными-административистами даются различные трактовки формы управления, среди них: «внешнее выражение содержания, рамки конкретных управленческих действий, совершаемых непрерывно органами государственного управления, служащими их аппарата»²; внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления, определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц³; «внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности»⁴. Таким образом, к компетенции органа государства относится реализация властных полномочий, в том числе и посредством заключения административных договоров, которые, как правило, выступают в рамках «горизонтальных» отношений. Однако по своей природе административно-правовой договор содержит императивные черты, выражая волю, дозволенную нормативным правовым актом. Симптоматично в связи с этим воззвание М.И. Брагинского, В.В. Витрянского: «Все же во всех случаях в публичном договоре, в конечном счете, определяющее значение имеет воля сторон»⁵. А.Н. Козырин, М.И. Штатина уточняют: «Договоры, вторгающиеся в права третьих лиц, становятся действительными только тогда, когда третье лицо даст свое согласие на это в письменной форме. Тем самым учитывается общий принцип договорного права, гласящий, что договоры, обременяющие права третьих лиц, могут быть заключены только с их согласия»⁶.

Безусловно, характер соглашений в области государственного управления довольно разнообразен и требует как законодательного закрепления, так и определения места в пирамиде административных отношений. Ю.М. Козлов

¹ См.: Бунякин Н.Е. Концепция становления и развития административного права в России: Тамбов, 2002. С. 24–40.

² Павловский Р.С. Советское административное право. Киев, 1986. С. 164.

³ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М., 2004. С. 305.

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 2-е изд., доп. М., 2004. С. 243–244.

⁵ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 1: Общие положения. 4-е изд., стереотип. М., 2001. С. 14.

⁶ Козырин А.Н., Штатина М.А. Административное право зарубежных стран : учебник. М., 2003. С. 301.

и Л.Л. Попов полагают, что «требуется не просто констатация реальности административно-правовых договоров, а установление их подлинного места либо в системе административно-правовых отношений, либо в системе форм реализации исполнительной власти... В противном случае, любые рассуждения на ... тему административно-правовых договоров становятся беспредметными, то есть не имеющими никакого отношения к административно-правовым реалиям»¹.

Рассматриваемая проблема актуальна в связи с развитием рыночной экономики современной России и демократизации общества, что выгодно отличается от советского опыта построения государства. Ю.Н. Стариков и В.Г. Розенфельд замечают, что «в период централизованного жесткого руководства всеми сторонами жизни общества и государства, существования плановой экономики в бывшем СССР, отсутствия рыночных отношений в народном хозяйстве полномочия органов государственного управления в республиках, краях, областях, городах, районах были весьма специфическими и ограниченными. Основной правовой формой деятельности органов исполнительной власти являлось издание подзаконных правовых актов, т. е. односторонних властных правовых предписаний, подлежащих безусловному исполнению и регулировавших управленческие отношения только по вертикали. В те годы существовала система директивно-плановых указаний, государственно-административные акты зачастую определяли субъектов и содержание гражданско-правовых договоров»². Конституция 1993 г. изменила ситуацию, заставив переосмыслить теорию государственного управления. Договорная конструкция административно-правовых отношений даже при условии «неравенства» сторон отвечает принципам демократического правового государства в большей мере, нежели построение управленческих отношений только в рамках односторонне-властных предписаний.

Современные государства, в том числе и Россия, не могут существовать изолированно от международного сообщества. Руководство страны на протяжении последнего десятилетия демонстрирует курс на международную интеграцию как в экономической, так и в политической сферах (например, вступление России во Всемирную торговую организацию, создание единого таможенного пространства с Республикой Беларусь и Казахстаном). Стоит заметить, что международному праву, которое является публичной отраслью права, свойствен метод договорного регулирования, а это значит, что административный договор, так или иначе, найдет приложение во внутреннем законодательстве Российской Федерации и «изрядно потеснит» другие формы управления. Не стоит делать ошибочный вывод о том, что участие государства в управленческих процессах ослабевает или исчезает, на наш взгляд, скорее следует говорить о видоизменениях исполнительно-распорядительного характера государственной деятельности в условиях перехода на инновационный путь развития.

В отечественной правовой науке понятие «административный договор» иногда смешивают с понятием «публично-правовой договор», хотя первый

¹ Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2001. С. 262.

² Розенфельд В. Г., Стариков Ю.Н. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 47–63.

является разновидностью последнего. Отсутствие единообразного определения административного договора способствует появлению пробелов в праве, хотя некоторые определения являются весьма удачными. Д.Н. Бахрах, например, считает, что «административный договор — это основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников»¹. Представления А.С. Ротенберга зиждутся на том, что, во-первых, административный договор — это правовой акт управления, ибо его совершение влечет определенные правовые последствия; во-вторых, это управленческое решение, принятое для достижения конкретных целей посредством реализации соответствующих управленческих функций². С.В. Курчевская полагает, что административный договор — соглашение двух или более субъектов административного права, из которых как минимум один обладает государственно-властными полномочиями и реализует в договоре управленческие функции, устанавливающие (прекращающие, изменяющие) административные права и обязанности, направленные на удовлетворение общественно значимых интересов и регулируемые административно-правовыми нормами, а также общими положениями о договоре, установленными гражданским законодательством в той части, в которой они не противоречат публично-правовой природе данного соглашения³. Проблему претворения в жизнь административного договора Ю.Н. Стариков предлагает рассматривать не только с точки зрения материальных административно-правовых норм, устанавливающих статутные положения (участники, права, обязанности, ответственность, административно-правовой режим исполнения), но и с позиции административно-процессуального права. Ведь традиционно мы говорим о таком виде административного процесса, входящем в его структуру, как административно-договорный процесс, т. е. административный договор — это одно из административных производств, так называемый «позитивный административный процесс», имеющий свою материальную часть⁴.

В заключение хотелось бы отметить, что развитие концептуальных положений в области обоснования и применения административного договора должно привести к благотворной конкуренции среди правовых форм управления, а глобальное расширение сферы реализации административных договоров в отраслях управления позволит существенно модернизировать всю систему построения правового государства и гражданского общества. И ключом такого обоснования может послужить общественно полезная природа административных договоров.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 185.

² См.: Ротенберг А.С. Административный договор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 14–15.

³ См.: Курчевская С.В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 16–17.

⁴ См.: Стариков Ю.Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. 1996. № 12. С. 42–43.

С.М. Воробьев,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права и
процесса Академии ФСИН России
sergey.vorobev.78@inbox.ru

К вопросу о теоретико-правовых проблемах объекта компенсации морального вреда

***Аннотация:** в статье приводится теоретический анализ объекта компенсации морального вреда, формулируются предложения по поводу законодательного совершенствования института компенсации морального вреда в российском законодательстве.*

***Ключевые слова:** объект, компенсация, моральный вред, государство, право, институт, защита.*

***Summary:** in the article the theoretical analysis of object of compensation of moral harm is made, reasonable offers on an occasion of legislative improvement of institute of compensation of moral harm are provided in the Russian legislation.*

***Key words:** object, compensation, moral harm, state, right, institute, protection.*

В настоящее время в теории и практике правоприменения института компенсации морального вреда остается немало проблем, требующих детальной доработки с точки зрения юридической техники законодателя и правильности использования норм гражданского законодательства при вынесении судебными органами решений о компенсации морального вреда, причиненного потерпевшим.

Среди таких проблем можно выделить следующие: отсутствие законодательных пределов денежной компенсации морального вреда; неполнота конкретизации в гражданском законодательстве нарушаемых нематериальных благ и прав граждан; недостаточная законодательная конкретность структуры нравственных и физических страданий, составляющих основу причинения потерпевшим морального вреда; нехватка законодательных критериев определения размера компенсации морального вреда; нечеткость (размытость) определения случаев предоставления компенсации морального вреда в действующем российском законодательстве и др.

Обозначенные проблемы в области компенсации морального вреда детерминируют их рассмотрение с теоретико-правовой позиции осмысления института компенсации морального вреда потерпевшим как правового явления, изучение которого нам позволяет выдвинуть (обосновать) научную концепцию о структуре компенсации морального вреда, причиненного потерпевшему преступлением. В связи с этим остановимся более подробно на основных теоретико-правовых элементах данной концепции.

Структура компенсации морального вреда, на наш взгляд, имеет следующий теоретико-правовой «шаблон» («скелет», «остов»): объект компенсации морального вреда потерпевшему; субъект компенсации морального вреда потерпевшему; объективная сторона компенсации морального вреда потерпевшему; субъективная сторона компенсации морального вреда потерпевшему.

Любое правоотношение не возникает на пустом месте и характеризуется определенной направленностью — объектом. В правовой науке под объектом понимается то явление, которое испытывает воздействие со стороны других правовых средств (например, объект правового регулирования, объект преступного посягательства и т. п.), что в целом отвечает общим положениям философии и логики. Объект, таким образом, противопоставляется воздействию на него явлению и, следовательно, находится вне его, а значит, и не может быть его элементом¹. О.С. Иоффе отмечал, что «...объект — это философская категория, которая в праве находит свое специфическое применение... Не только в философии, но и в любой другой науке, рассматривающей вопрос об объекте определенного явления, под объектом понимают не то, по поводу чего это явление существует, а то, на что данное явление оказывает или может оказать воздействие»². При этом данное воздействие на объект не может возникнуть само по себе и сопровождается наличием определенных юридически значимых действий (бездействия) субъекта права, приобретающих форму совершенного юридического факта.

Наступление неблагоприятного последствия в виде морального вреда потерпевшей стороне обуславливает изменение общественного отношения, с которым был связан потерпевший, и возникновение нового правоотношения по компенсации морального вреда. Отсюда следует, что последствие морального вреда выступает юридическим основанием для возникновения новых отношений.

В свою очередь, наличие неблагоприятного последствия будет являться юридически значимым обстоятельством, сопровождаемым возникновением у потерпевшего права на компенсацию морального вреда и наступлением правовых последствий. Наличие права на компенсацию морального вреда позволяет реализовывать нормы права, регулирующие правоотношения по компенсации морального вреда потерпевшей стороне. Реализация этих правовых норм порождает новые юридические факты, связанные с действием судебного решения по удовлетворению гражданского иска о компенсации морального вреда потерпевшему, что вызывает появление юридических фактов, обусловленных возбуждением в отношении виновного лица исполнительного производства по компенсации морального вреда. Данное обстоятельство влечет за собой юридические факты, касающиеся погашения либо непогашения исполнительного листа. Таким образом, институт компенсации морального вреда сопряжен с цепью взаимосвязанных юридических фактов.

Следует отметить, что связь юридического факта и правовых последствий представляет собой социальную зависимость, сознательно созданную людьми и защищенную правом. Нормативное закрепление и гарантирование системой юридических средств делают ее относительно стабильной, с необходимостью реализующейся при определенных условиях³.

Учитывая положения действующего гражданского законодательства, можно предположить, что объектом компенсации морального вреда потерпевшему в соответствии со ст. 151 ГК РФ являются физические или нравственные страда-

¹ См.: Протасов В.Н. Правоотношение как система. М., 1991. С. 46.

² Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949. С. 81.

³ См.: Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984. С. 16–17.

ния, которые причинены гражданину действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающие на принадлежащие гражданину нематериальные блага в рамках ст. 150 ГК РФ. И это не случайно, т. к. нарушение нематериальных благ сопровождается новыми юридическими фактами, связанными с изменением и возникновением соответствующих правоотношений. При этом в случае изменения правоотношения воздействию подвергается его объект — материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы правомочной стороны правоотношения¹. Принимая во внимание данную особенность, считаем, что любое воздействие на охраняемые законом нематериальные блага будет сопровождаться изменением объекта правоотношения, которым выступают опять-таки блага.

Вместе с тем положения ст. 151 ГК РФ, касающиеся определения морального вреда, нуждаются в детальной регламентации в сфере расширения составляющих элементов, входящих в понятия нравственных или физических страданий с учетом разъяснений, содержащихся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»², а также положений ч. 2 ст. 151, ч. 2 ст. 1101 ГК РФ, закрепивших критерий индивидуальности переносимых потерпевшим нравственных или физических страданий при определении размера компенсации морального вреда. Это позволило бы объективнее оценивать размеры причиненного морального вреда. Однако законодателем не установлена соизмеримость индивидуальных переносимых страданий потерпевшего с размерами действительной компенсации морального вреда. Несмотря на это, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения норм, регулирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» предприняты попытки установления критериев индивидуальных особенностей потерпевшего, напрямую связанных с индивидуальными страданиями. В нем, в частности, отмечено, что характер физических и нравственных страданий устанавливается судом с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, поведения подсудимого непосредственно после совершения преступления (например, оказание либо неоказание помощи потерпевшему), индивидуальных особенностей потерпевшего (возраст, состояние здоровья, поведение в момент совершения преступления и т. п.), а также других обстоятельств (например, потеря работы потерпевшим)³.

Ввиду отсутствия фиксированных размеров компенсации морального вреда в действующем российском законодательстве установление подобной новеллы служило бы неким ориентиром в определении компенсации вреда всех заинтересованных в судебном процессе сторон. При этом в Гражданском кодексе РФ нет достаточного количества положений, которыми следует руководствоваться суду при рассмотрении вопроса о величине компенсации морального вреда, к тому же они отличаются неопределенностью и неконкретностью. В связи с этим не выработана единообразная практика решения данного вопроса: судьи

¹ См.: Общая теория права : учебник для вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 249; Теория государства и права : курс лекций : в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. М., 1995. Т. 2. С. 106.

² См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1995. № 3. С. 9.

³ См.: Российская газета. 2010. 7 июля.

вынуждены самостоятельно, исходя из своего понимания права, убеждений и жизненного опыта, определять размер денежной компенсации морального вреда. Результатом такого положения в российском праве является беспорядочность судебных решений, а также чрезмерное количество предъявляемых исков о возмещении морального вреда¹.

Между тем понятие «нравственные страдания», на наш взгляд, было бы конкретизировано, если бы в нашем обществе имелось определение нравственности или законодательное обозначение нравственных ориентиров и начал построения российского общества. Это необходимо в силу того, что у каждого человека и у каждой группы населения может иметься собственное представление о нравственности, причем ориентиры нравственного начала у всех будут различны в силу образа жизни, правовой просвещенности, воспитания и духовного развития. Правовое регулирование нравственных начал позволило бы, по крайней мере, на общесоциальном уровне определить слагаемые нравственности как культурного, духовного института общества. Установленные государством нравственные ориентиры могли бы использоваться правоприменительными органами (судом, полицией, прокуратурой и др.) при учете нравственных составляющих страданий потерпевшего. Однако маргинальность общества, индивидуальные, самобытные представления о нравственности, превалирование политического плюрализма, отсутствие защиты частного интереса потерпевшего в праве — все это отрицательно влияет на его правовое положение.

При этом необходимо, чтобы компенсация потерпевшему нравственных или физических страданий действительно выполняла бы превентивно-компенсационную функцию, учитывая все наступившие социальные последствия преступления. Дело в том, что любое страдание потерпевшего сопряжено для него с дополнительными социальными трудностями, связанными с медицинским лечением, потерей работы, инвалидностью. Помимо этого присуждаемая компенсация морального вреда должна быть реальной в части величины ее выплат со стороны виновного лица. Более того, размеры компенсации должны иметь законодательный порог ограничения и различаться между собой по способу причинения вреда (преступление, административное правонарушение, гражданско-правовой деликт, трудовой проступок) потерпевшей стороне и наступившим последствиям. Поэтому при установлении законодательных границ размеров компенсации морального вреда следует учитывать способы причинения вреда потерпевшей стороне, отличающиеся между собой степенью общественной опасности и характером наступивших последствий, а также сами неблагоприятные последствия для потерпевшего.

В связи с этим предлагаем установить дифференцированные размеры компенсации морального вреда потерпевшей стороне в зависимости от совершенного виновным лицом правонарушения и наступивших вредных последствий. Для этого необходимо внести дополнения в Гражданский кодекс Российской Федерации, подвергнув существенной корректировке положения соответствующих статей, а именно:

¹ См.: *Котов Д.В.* Критерии определения размера компенсации морального вреда // Адвокат. № 8. 2004. С. 16–22.

части 2 ст. 151 ГК РФ, которую изложить в следующей редакции: «При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред, и *данные экспертных оценок, полученных при проведении обязательной судебно-медицинской и судебно-психологической экспертизы*»;

части 2 ст. 1101 ГК РФ, изложив ее следующим образом: «Размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда, *а также с учетом данных экспертных оценок, полученных при проведении обязательной судебно-медицинской и судебно-психологической экспертизы*. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости».

Решение вопроса об установлении размера компенсации морального вреда должно основываться на выводах медицинской и психологической экспертизы по определению состояния физического здоровья и психологического благополучия потерпевшего, внутренней составляющей его нравственных и физических страданий, их характера и степени. Данные, полученные в ходе экспертизы, будут выступать прямым доказательством причинения потерпевшему морального вреда в результате совершенного виновным лицом правонарушения.

О.Л. Солдаткина,

*кандидат юридических наук, доцент
кафедры информатики Саратовской
государственной юридической академии,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права РАН
bizum@mail.ru*

А.С. Санина,

*студентка Саратовской государственной
юридической академии
saninp@rambler.ru*

93

Правовое регулирование отношений в сети Интернет как важнейшая проблема современности

***Аннотация:** в статье анализируются различные способы правового регулирования отношений, возникающих в виртуальном пространстве, а также намечаются пути решения проблем в соответствующей части отечественного законодательства.*

***Ключевые слова:** интернет-отношения, интернет-преступность, киберпреступность.*

***Summary:** in the article various ways of legal regulation of the relations arising in virtual space are analyzed, and also solutions of problems are outlined in the corresponding part of the domestic legislation.*

***Keywords:** Internet relations, Internet crime, cybercrime.*

Стремительное внедрение цифровых технологий во все сферы человеческой жизни в конце XX — начале XXI в. предопределило возникновение новых общественных отношений. При этом особую роль в современной жизни играет сеть Интернет, соединившая людей по всему миру. «Всемирная паутина» предоставляет человеку безграничные возможности в области передачи, распространения и рассылки информации, несмотря на расстояния и границы¹.

Годом создания Рунета (российского сегмента сети Интернет) считается 1989 г., когда группа программистов объединила свои усилия в формировании отечественной операционной системы семейства Unix «Демос» («Диалоговая единая мобильная операционная система»). При этом поначалу деятельность Сети была направлена на реализацию политических и научных задач в целях распространения и обмена информацией и как такового правового регулирования не требовала. Однако Интернет стремительно развивался, охватывая практически все сферы деятельности человека.

Так, если в 1996 г. пользователей сети Интернет в России насчитывалось около 60 тыс. человек (численность населения России на 1996 г. — 148 млн), то на начало 2012 г. их количество составило 70 млн человек (численность населения России — 143 млн человек). Число пользователей глобальной сети в мире превысило 2 млрд².

Однако следует помнить о том, что безграничные возможности сети Интернет помимо положительных сторон имеют и отрицательный потенциал, если использовать их в преступных целях. Более того, стремительное развитие Интернета привело к появлению особого вида преступности — интернет-преступности³. В 1997 г. в России было выявлено 17 правонарушений в сети Интернет⁴, в 2003 г., по данным Главного информационного центра МВД России, таких правонарушений было уже 7053, в 2004 г. — 13723⁵. Из них:

- неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 272 УК РФ) — 8002;
- создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ или машинных носителей с такими программами (ст. 273 УК РФ) — 1079;
- нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети (ст. 274 УК РФ) — 11.
- нарушение авторских и смежных прав (ст. 146 УК РФ) — 528;
- мошенничество (ст. 159 УК РФ) — 371;
- причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 165 УК РФ) — 2892;
- незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ) — 5;
- незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну (ст. 183 УК РФ) — 480;

¹ См.: Дремлюга Р.И. Интернет-преступность. Владивосток, 2008.

² См.: URL: <http://ria.ru/technology/20120119/543870925.html> (дата обращения: 26.12.2012).

³ В работах, посвященных данной теме, используется также термин «киберпреступность».

⁴ См.: Первая социальная сеть для юристов. URL: <http://zakon.ru/> (дата обращения: 26.12.2012).

⁵ См.: URL: <http://crime-research.ru> (дата обращения: 26.12.2012).

— изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт (ст. 187 УК РФ) — 1616;

— незаконное распространение порнографических материалов или предметов (ст. 242 УК РФ) — 335;

— изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних (ст. 242-1 УК РФ) — 13.

Сейчас количество правонарушений, совершенных на поле виртуального пространства, постоянно растет. По данным статистики по преступлениям в сфере высоких технологий за первое полугодие 2012 г., опубликованным МВД России в октябре 2012 г., в России было зафиксировано 5696 киберпреступлений¹.

С точки зрения оценки количества вредоносного контента, представляет интерес опыт работы «Горячей линии» Центра безопасности Интернета², принявшей за время своей работы 13 235 сообщений пользователей о противоправном контенте по 12 категориям. За первое полугодие 2010 г. «Горячей линией» было принято 6 517 сообщений.

Распределение сообщений по категориям выглядит следующим образом:

- сексуальная эксплуатация несовершеннолетних — 2695 сообщений;
- склонение несовершеннолетних к сексуальным действиям — 59;
- контент с признаками разжигания расовой, национальной вражды, иных форм ксенофобии, пропаганды тоталитарных сект — 834 сообщения;
- пропаганда и публичное оправдание терроризма — 227 сообщений;
- киберунижения, оскорбления и кибертравля — 867 сообщений;
- пропаганда насилия и преступлений в Сети — 1396 сообщений;
- пропаганда и распространение наркотиков — 210 сообщений;
- интернет-мошенничество и программно-технические угрозы — 240 сообщений;
- другие угрозы — 51 сообщение.

Таким образом, интернет-отношения нуждаются в грамотном правовом регулировании. Конечно, в Российской Федерации существует информационное законодательство, более того, указанный сегмент правовой системы активно развивается, совершенствуется. Например, 28 июля 2012 г. был принят Федеральный закон № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу ограничения доступа к противоправной информации в сети Интернет”»³, добавивший в некоторые федеральные законы положения по фильтрации интернет-сайтов (система черного списка и блокировка запрещенного интернет-контента). Наиболее значительные изменения вносятся в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: даются определения интернет-сайта, интернет-страницы, доменного имени, сетевого адреса, владельца интернет-сайта, хостинг-провайдера; создается информационная система «Единый реестр доменных

¹ См.: Государство. Бизнес. ИТ. URL: <http://www.tadviser.ru/> (дата обращения: 12.11.2012).

² См.: Центр безопасного Интернета в России. URL: <http://old.saferunet.ru/> (дата обращения: 12.11.2012).

³ См.: Российская газета. 2012. 30 июля.

имен и (или) универсальных указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов сайтов в сети Интернет» (ст. 15.1).

Однако, несмотря на определенные достижения в сфере правового регулирования интернет-отношений, процесс этот находится еще в самом начале. Не осталась в стороне и юридическая наука — среди ученых-правоведов идут дискуссии по поводу правового регулирования интернет-отношений.

Так, например, по мнению Е.А. Войниканис и М.В. Якушева, в сфере использования Интернета особое значение приобретают так называемые смешанные источники регулирования: обычаи, технические стандарты (включая международные), рекомендации негосударственных органов. Не являясь формальным общественным образованием, Интернет в меньшей степени требует государственного регулирования и в большей степени нуждается в саморегулировании и регламентации посредством неформальных институтов¹.

Существуют и другие точки зрения. Г. Смирнов считает необходимым принять закон об Интернете — не для того, чтобы «закрыть» Сеть, а чтобы создать правила регулирования ее использования и применения².

Отметим, что в 2008 г. была предпринята попытка принятия подобного закона, однако законопроект носил только рекомендательный характер. На тот момент законодатель посчитал, что нет необходимости принимать единый закон, достаточно распределить изменения по уже действующим законам. Сторонники этой точки зрения, например, Я.В. Кудашкин, полагают, что принятие подобного закона не предоставит никаких дополнительных гарантий, кроме тех, что даны Конституцией страны и другими базовыми законами, и появится формальный повод введения цензуры, что недопустимо в демократическом государстве, каковым Россия в настоящее время и является³.

Между тем Государственной Думой РФ был подготовлен новый законопроект «Об Интернете», предпринимаются попытки применить нормы уголовного и административного законодательства в случаях, если предусмотренные законодательством преступления совершены с использованием современных информационных технологий. Речь идет о тех преступлениях, которые совершаются под прикрытием анонимности. Это те же правонарушения, только совершаемые не в реальной жизни, а в виртуальном пространстве, и законодательство должно это предусматривать, поскольку наказания за преступления уже прописаны.

Большинство ученых-правоведов приравнивают все изменения, касающиеся регулирования интернет-отношений, к появлению цензуры в Сети, однако, по нашему мнению, это совсем не так. Человек в условиях информационного общества может оказаться лицом к лицу с преступниками, которые могут превратить его жизнь и жизнь его близких в кошмар, в том числе и используя современные информационные технологии, что недопустимо.

¹ См.: *Войниканис Е.А., Якушев М.В.* Информация. Собственность. Интернет. М., 2004.

² См.: URL: <http://habfond.livejournal.com/> (дата обращения: 27.12.2012).

³ См.: *Кудашкин Я.В.* Перспективы правового регулирования отношений в сети Интернет // Информационное право. 2010. № 4.

Представляется справедливым мнение А. Муханова о том, что «данные нормы ни в коем случае не противоречат демократическим принципам и тезису о свободе информации, поскольку в конечном итоге обеспечивают защиту прав человека, никто не говорит не об ограничении свободы слова, мы говорим, о тех ограничениях, которые необходимы — защита детей в Интернете, защита от преступности, защита от детской порнографии в Интернете»¹.

По мнению С. Железняк, оскорбления, угрозы, клевета не способствуют ни развитию общества, ни развитию цивилизованных отношений, не помогают развитию самих информационных сетей. Любая технология может использоваться и для конструктивных, и для деструктивных действий. И когда действия преступны, деструктивны, законодательство должно давать эффективный инструментарий для борьбы с таким злом².

В заключение хотелось бы отметить, что в принципе существующие правовые механизмы регулирования интернет-отношений обладают достаточным потенциалом воздействия на глобальную сеть, и для начала «досетевому» законодательству необходимо адаптироваться к интернет-отношениям³. Важно, чтобы законы, защищающие права граждан, которые действуют в реальной жизни, были распространены и на виртуальное пространство, формируя его как пространство свободы, но не беззакония.

¹ URL: <http://www.forbes.ru/news/84916-minkomsvyazi-zashchita-prav-cheloveka-v-internete-yavlyaetsya-odnim-iz-prioritetov-ates> (дата обращения: 27.12.2012).

² См.: Анонимки на просвет. URL: <http://www.rg.ru/gazeta/rg/2012/09/11.html> (дата обращения: 27.12.2012).

³ См.: Развитие правового обеспечения информационной безопасности / под ред. А.А. Стрельцова. М., 2005. С. 76–80; Якушев М.В. Как «отрегулировать» Интернет? // Законодательство. 2000. № 9; *Его же*. «Неинтернетовские» законы об Интернете // ИнформКурьер-Связь. 2001. № 2.

Р.Р. Карданов,

*кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры специально-технической подготовки Северо-Кавказского института повышения квалификации сотрудников МВД России (филиала) Краснодарского университета МВД России
ruslan-nalchik@yandex.ru*

97

Огнестрельное оружие как объект криминалистического исследования при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с терроризмом

Аннотация: в статье обозначены некоторые особенности использования следов применения огнестрельного оружия для раскрытия и расследования преступлений, связанных с терроризмом.

Ключевые слова: терроризм, огнестрельное оружие, контртеррористическая деятельность, баллистика, криминалистические учеты.

Abstract: some peculiarities of the use of firearms traces for crime solution and investigation, connected with terrorism are viewed in this article.

Key words: terrorism, firearms, counterterrorism, ballistics, criminal records.

Термин «террор» (terror) в переводе с латинского означает страх, ужас. Толковый словарь русского языка трактует понятие террора как «устрашение своих политических противников, выражающееся в физическом насилии, вплоть до уничтожения» или как «запугивание, или просто насилие»¹ (не применительно к политике).

В совершаемых участниками незаконных вооруженных формирований преступлениях активно используется огнестрельное оружие. Так, по данным «Кавказского узла», в Северо-Кавказском федеральном округе в третьем квартале 2012 г. не менее 383 человек пострадало в результате противостояния силовых структур членам незаконных вооруженных формирований. Из них 242 человека убиты, еще как минимум 141 получили ранения. Из 242 убитых 131 объявлены членами незаконных вооруженных формирований, 78 — сотрудники силовых структур, 33 — гражданские лица. Среди раненых 105 — сотрудники силовых структур, 29 — гражданские лица и 7 — предполагаемые члены вооруженного подполья².

Тот факт, что количество оружия, находящегося в незаконном обороте, ежегодно увеличивается, отрицательно влияет на оперативную обстановку. По оценкам специалистов, в России лишь огнестрельного оружия находится в незаконном обороте около 1,3–1,7 млн единиц. Часть этого оружия используется незаконными вооруженными формированиями на территории Северо-Кавказского федерального округа. По данным МВД РФ, в 2012 г. количество выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия по сравнению с 2011 г. сократилось на 5,9 % и составило 26 500, а количество выявленных фактов хищения и вымогательства оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств сократилось на 7,6 % и составляет 1400. В 2012 г. с использованием огнестрельного оружия совершено 7 500 преступлений (увеличение 11,4 %), наибольшее количество зарегистрированных преступлений данной категории отмечается в Республике Дагестан (607)³.

Успех быстрого раскрытия и полноценного расследования преступления (любого вида, в том числе и криминалистической направленности) зависит от многих факторов. Указать их все не представляется возможным, т. к. в определенных случаях складывается индивидуальная следственная ситуация — своего рода уникальная динамичная информационная система. Эта система представляет собой совокупность элементов криминалистической характеристики конкретного преступления в определенный момент, которая необходима для принятия следственного решения⁴ и с различной степенью

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 1994. С. 784.

² См.: Кавказский узел. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/213646> (дата обращения: 15.01.2013).

³ См.: Официальный сайт МВД РФ. Пресс-центр. URL: <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports> (дата обращения: 15.01.2013).

⁴ См.: Копылов И.А. Следственная ситуация и тактическое решение. Волгоград, 1988. С. 6.

адекватности отражает многообразные логико-познавательные связи между установленными и еще неизвестными обстоятельствами, имеющими значение для дела, тактико-психологические отношения участников (сторон) уголовного судопроизводства, а также организационно-управленческую структуру и уровень внутренней упорядоченности процесса расследования¹.

На основе вышеуказанных соображений и общепринятого в литературе представления об элементах криминалистической характеристики, изучения имеющихся работ в области борьбы с терроризмом², а также результатов проведенного анализа следственной и судебной практики была подобрана наиболее емкая структура криминалистической характеристики преступлений, связанных с терроризмом:

- 1) цели совершения террористического акта и требования, выдвигаемые террористами;
- 2) способ подготовки и совершения преступления;
- 3) характеристика средств и орудий, используемых при совершении преступления;
- 4) особенности объекта преступного посягательства;
- 5) личность исполнителя (исполнителей) и организатора преступления;
- 6) особенности следов и их взаимосвязи.

К указанным элементам криминалистической характеристики могут быть добавлены дополнительные, однако это будут уже факультативные элементы, характеризующие конкретное событие преступления. Стоит отметить, что в структуре указанных элементов учтены особенности каждого из них и одновременно предъявляемые требования: а) выявить все, что является типичным, оговаривая при этом некоторые особенности, являющиеся исключениями; б) подчеркнуть практическую значимость информационного содержания элемента для расследования дел; в) отметить некоторые основные корреляционные связи между элементами или между совокупностями данных, охватываемых их содержанием.

Аналитическая работа с указанным комплексом информации позволит проводить анализ по выявлению совместных действий разных террористических формирований, исследовать хронологию серий террористических актов с применением одних и тех же экземпляров огнестрельного оружия, а также устанавливать их владельцев при задержании или уничтожении отдельных террористов.

Подводя итог, можно сделать вывод, что криминалистическая характеристика терроризма представлена комплексом элементов, определяющих: цели совершения преступления, требования, выдвигаемые террористами в зависимости от вида и формы терроризма; личность исполнителя и

¹ См.: *Драпкин Л.Я.* Понятие и классификация следственных ситуаций // Следственные ситуации и раскрытие преступлений. Научные труды Свердловского юридического института. Свердловск, 1975. Вып. 41. С. 28–29.

² См.: *Колотушкин С.М.* Криминалистическая взрывотехника: основы теории и практики. Волгоград, 2003; *Гузиков В.Г.* Техничко-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений, связанных с терроризмом : дис. ... кан. юрид. наук. Волгоград, 2003; *Давыдов В.В.* Особенности пресечения, раскрытия и расследования преступлений террористической направленности : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004.

организатора преступления; способ подготовки и совершения преступления; способ сообщения о готовящемся или совершенном акте терроризма; характеристику орудий и средств, применяемых при совершении преступления; особенности объекта преступного посягательства. Их установление на первоначальном этапе раскрытия и расследования есть первостепенная задача следственных и оперативных подразделений. Наличие этих данных определяет путь расследования при выявлении как исполнителей преступления (если они неизвестны), так и организаторов с целью пресечения противоправной деятельности террористической организации.

Важно отметить, что в поле зрения криминалистов не попадает характер применения огнестрельного оружия как организованной системы огня, распределение ролевых функций членов группы, осуществляющей террористический акт, особенности и порядок ведения огня на разных стадиях террористического акта (подготовка, захват объекта, дуэльный бой, убийство заложников, отход и др.). Изучение подобных данных позволило бы выявить качественно новую информацию, способствующую розыску преступников и формированию доказательственной базы. Этот вопрос достаточно сложен и на сегодняшний день пока не имеет решения.

Таким образом, огнестрельное оружие и следы его применения являются важнейшим структурным элементом криминалистической характеристики преступлений, связанных с терроризмом.

• ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

Г.С. Боброва,
ассистент кафедры документоведения
и права Приамурского государственного
университета им. Шолом-Алейхема,
аспирант Коломенского государственного
социально-гуманитарного университета
sabriell2408@rambler.ru

Конституционное строительство в советский период и его значение для формирования российского конституционализма

***Аннотация:** в статье, посвященной анализу развития конституционализма в советский период, раскрываются его отличительные особенности, приводится характеристика положительных и отрицательных черт советского конституционализма.*

***Ключевые слова:** конституция, конституционализм, советское государство и право.*

***Summary:** the author of the paper gives the analysis of constitutionalism developing in the Soviet period of the Russian Federation, its features, positive and negative characteristics.*

***Key words:** Constitution, constitutionalism, Soviet state and law.*

В настоящее время все чаще говорится о необходимости внесения изменений в текст Конституции Российской Федерации. В связи с этим возникает потребность анализа и изучения опыта советских конституций.

Отечественная юриспруденция периода СССР при характеристике развития конституционной сферы страны не употребляла термина «конституционализм» по нескольким причинам.

Во-первых, определение «конституционализм» являлось чуждым советским исследователям и обычно считалось ими буржуазным. Исходя из этого отношения, конституционализм предполагал демократический государственный строй, а также, что важно, плюралистическую политическую систему. Этими признаками советское государство не отличалось.

Во-вторых, при сравнении понятия конституционализма с существующими порядками конституционного советского строительства обнажалась явно негативная оценка «буржуазных» капиталистических правовых и политических систем, и все это на фоне отсутствия практических преимуществ конституций советского периода.

Исходя из данных положений, конституционализм в советский период есть элемент буржуазный и идеологически неприемлемый для использования при построении советской системы.

Советский конституционализм можно определить «...как специфический способ единого устройства и осуществления политической власти

коммунистической партии, где конституционно-правовая регламентация государственного строя, политический режим, права, свободы, обязанности граждан всецело зависят от идеологии и служат «партийному» государству»¹.

Для более детального изучения понятия «советский конституционализм» целесообразно выделить его особенности, отличающие данное явление советского периода от досоветского или постсоветского конституционализма:

— власть принадлежит специальным органам — Советам, подчиняющимся сугубо коммунистической партии, а не народу, который в западных правовых системах назывался ее главным источником;

— отсутствие реализации идеи разделения властей, что можно увидеть при исследовании функций Советов. При наличии фактического объединения в руках данных органов законодательных, исполнительных, а также контрольных полномочий явно просматривается приоритетное положение исполнительной власти — сильной и практически не ограниченной;

— доминирующее место среди видов собственности занимала социалистическая. Колхозно-кооперативный вид собственности был формально закреплен, но практического развития не получил. И это не говоря уже о частной собственности, идея которой не была реализована и о правовом закреплении которой не могло быть и речи;

— комплекс прав, свобод и обязанностей гражданина Советского государства был разработан и предоставлен исключительно для достижения и полного удовлетворения потребностей государства, а не человека;

— механизмы конституционной реализации управленческой функции делами государства и общества содержались в установках и директивах партии, направляемых сверху для обязательного исполнения;

— развитие общества могло быть определено только партийной номенклатурой, разрабатывавшей предложения не для обсуждения, а для безоговорочной реализации;

— произведения науки, литературы, искусства (в различных его ипостасях) служили инструментом обоснования и донесения до граждан правильности принятых партийным руководством решений;

— нормы права только формально закрепляли народную волю, в реальности выступая орудием в руках партийного государственного аппарата, который через право диктовал и закреплял исключительно собственную волю;

— нормативные правовые акты были направлены на защиту интересов элитарной партийной верхушки, т. е. являлись сугубо политизированными.

Несмотря на наличие отличительных признаков советского конституционализма, данная теория так и не была полноценно разработана. Причиной этого является рассмотренное выше изначальное отвержение марксистско-ленинским подходом самого термина «конституционализм».

Февральская революция 1917 г. развернула вектор борьбы с абсолютизмом в России в сторону не ограничения, а полного уничтожения монархической власти в стране.

¹ Лихобабин В.А., Пархоменко А.Г. Российский конституционализм: История. Современность. Перспективы. М., 2000. С. 124.

Октябрьская революция послужила толчком для строительства особого государства — Советской республики, которая полностью отказалась от демократических форм при построении своих властных структур.

Правовая система начинает складываться с октября 1917 г., II Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принимает Декрет о полноте власти советов, согласно которому вся власть отныне принадлежит Советам.

Конституционное значение получили также Декрет о мире, Декрет о Земле и другие последовавшие за ними декреты, создававшие новые экономические основы, новые государственные механизмы, ставшие основой национального строительства.

Эти нормативные конституционные акты и послужили правовой основой Конституции РСФСР 1918 г. Кроме них, основой данной Конституции стали идеи научного коммунизма в изложении К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, а также критический подход к заложенным в буржуазных конституциях принципам, концепциям, идеям.

В сочинениях В.И. Ленина можно увидеть следующее определение конституции: «Такая форма правления, когда народ участвует в законодательстве и управлении, называется конституционной формой правления (конституция — закон об участии народных представителей в законодательстве и управлении государством)»¹. Дальнейшее развитие взглядов В.И. Ленина повлияло на сущность и содержание Конституции РСФСР 1918 г.

В данной Конституции получили закрепление важнейшие аспекты государственной, политической и общественной жизни страны.

Первый раздел Конституции составляет Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Россия была объявлена Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Это положение стало одним из основных при построении нового государства. Вся центральная и местная власть принадлежала исключительно Советам.

Главная задача Конституции нашла отражение во втором разделе, именуемом «Общие положения Конституции РСФСР». Закреплялось установление диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти.

Нормы Конституции предоставили каждому гражданину совокупность основных демократических прав и свобод: свободу совести, слова, собраний и организаций, свободу союзов, право на всестороннее и бесплатное образование.

С образованием СССР встала задача юридически оформить новый государственный статус РСФСР. В связи с этим была принята новая Конституция РСФСР 1925 г., которая именовала Россию союзной республикой в составе СССР.

К 1937 г. в государственном строе РСФСР произошли весьма серьезные изменения. В России установился режим личной диктатуры И.В. Сталина, требующий наличия определенных условий для его поддержания. Таковым стало построение административно-командной системы.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. М., 1981. Т. 5. С. 345.

В связи с этим приведем определение административно-командной системы, данное В.А. Лихобабиным и А.Г. Пархоменко: «...административно-командная система — это и есть тоталитарное государство, в нашем конкретном случае — это есть чисто “партийное” государство. Административно-командная система с режимом личной власти являются определенным способом организации экономической и общественной жизни, где личная диктатура (мы отождествляем ее с режимом личной власти) не что иное, как доведенный до крайних пределов авторитарный, бюрократический централизм, прямая противоположность централизму демократическому, основанному, в конечном счете, на коллегиальности принимаемых решений»¹.

После смерти И.В. Сталина в стране возникла необходимость внести изменения в структуру общественно-политической жизни. В целом Россия как тоталитарное и жестко партийное государство не менялась, но после XX Съезда КПСС началось поступательное поэтапное освобождение от сталинских террористически-тоталитарных методов управления государством, освобождение от страха перед произволом и беззаконием.

Эти факторы сказались на изменениях и в конституционных нормах страны. Свою преемственность с предыдущими конституционными актами подчеркивала четвертая российская Конституция 1978 г. В ее преамбуле нашло отражение положение о направлении в сторону построения социалистического общества, функционально подчеркивалось преимущество социалистического уклада жизни. В качестве непосредственной задачи государства закреплялось построение развитого социалистического общества — как закономерный и необходимый этап на пути к конечной, высшей цели Советского государства — коммунизму, бесклассовому коммунистическому обществу.

Конституция зафиксировала власть народа, которую тот осуществлял через специальные органы государственного аппарата — Советы народных депутатов. Главной движущей и направляющей силой и ядром государственной, политической и общественной системы являлась Коммунистическая партия СССР. Социальную же основу Советского государства составил нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции.

Основу экономической системы России составляла социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности.

Вторая глава Конституции предусматривала фиксацию объема конституционных прав, свобод и обязанностей граждан. Этот перечень был значительно расширен и юридически закреплён (право на участие в управлении делами государства, в обсуждении и принятии законов, право на решение наиболее значимых вопросов на референдуме и т. д.). Кроме того, Конституция закрепила положение о выборах в Советы народных депутатов на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

При всех положительных чертах нового конституционного документа следует отметить, что никаких принципиально новых категорий и концепций выдвинуто и закреплено не было, ведь по сути государственный строй и политическая система остались прежними.

¹ Лихобабин В.А., Пархоменко А.Г. Указ. соч. С. 107.

Представляется верной оценка Конституции, данная Б.Н. Топорниным: «Надо признать, что она не стала, да и в силу конкретных условий не могла стать гарантом и стимулом демократии, гуманизма, законности. Административно-командная система сразу же начала использовать новую Конституцию как правовую завесу своего безраздельного властвования»¹.

Подводя итог, делаем вывод о том, что советский конституционализм характеризуется следующими отличительными чертами:

— нормативное закрепление социалистических ценностей при полном отрицании идей правового государства и существенном ограничении свобод граждан в политической, экономической и иных сферах;

— наличие властной системы, построенной на принципах подчинения нижестоящих советов вышестоящим;

— практическое неограниченное господство советской политической номенклатуры и коммунистической партии.

При этом нельзя обозначать советский конституционализм как исключительно негативное явление, в сравнении с конституционализмом постсоветским, закрепленным в действующей Конституции РФ 1993 г. Необходимо отметить, что советский период развития конституционализма отличают и несомненные достоинства. Например, нормативно закрепленный комплекс социально-экономических прав граждан (право на труд, на бесплатное образование, на здравоохранение, на жилище и т. п.) подкреплялся действенным механизмом реализации, чего нельзя сказать о современной действительности.

¹ Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация. М., 1992. С. 12.

А.Ю. Колесникова,

ассистент кафедры уголовного права
Амурского государственного университета
albeyeva@mail.ru

Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 80-е годы XX века

***Аннотация:** статья посвящена историческому анализу советской правовой политики в отношении инвалидов в период 1980–1989 гг.*

***Ключевые слова:** правовая политика, инвалид, приоритетные направления, льготы.*

***Summary:** the article is devoted to the historical analysis the soviet lawful politics as regards persons with disabilities in the period 1980–1989.*

***Key words:** lawful politics, invalid, primary directions, privilege.*

1980-е гг. — сложный период истории существования Советского государства, характеризовавшийся серьезными изменениями в политической, экономической, правовой, духовной сферах жизни общества, которые не могли не найти отражения в правовой политике страны в отношении инвалидов.

К этому времени назрела необходимость в устранении множественности и объединении решений Правительства по вопросам, затрагивающим интересы и права инвалидов. Издание Свода законов как на уровне Союза ССР, так и на уровне союзных республик, в частности РСФСР, потребовало систематизации нормативных правовых актов по вопросам: льгот и преимуществ для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих¹; обеспечения транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих, колхозников, инвалидов с детства²; предоставления отдельным категориям инвалидов права бесплатного проезда внутригородским транспортом³; материального обеспечения инвалидов и престарелых граждан, не получавших пенсию⁴. Систематизация должна была упорядочить нормативно-правовую базу по вышеуказанным вопросам и упростить правоприменение.

Важным направлением советской правовой политики в отношении инвалидов рассматриваемого периода стало формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей правовое положение инвалидов с детства и детей-инвалидов, а также воспитывающих их лиц. В частности, матери, воспитывающие инвалидов с детства, достигших восьми и более лет, пользовались льготами при назначении пенсии.

Инвалиды с детства при наличии у них медицинских показаний имели право на приобретение мотоцикла со скидкой от ее стоимости⁵ и на капитальный ремонт мотоцикла бесплатно на льготных условиях⁶. На данную категорию инвалидов распространялось действие постановления Совета Министров СССР от 10 ноября 1989 г. об обеспечении инвалидов автомобилями «Ока» с ручным управлением⁷. Кроме того, инвалиды с детства так же, как и инвалиды из числа рабочих, служащих и колхозников, имели право на компенсацию расходов на бензин, ремонт, техническое обслуживание автомобилей и запасные части к ним.

Политика Советского государства была направлена на повышение уровня материального обеспечения, духовного развития, улучшение медицинского обслуживания инвалидов с детства. Об особом внимании государства к

¹ См.: Об утверждении Положения о льготах для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих : постановление Совета Министров СССР от 23 февраля 1981 г. № 209 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 750-4.

² См.: О порядке обеспечения транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих, колхозников, а также инвалидов с детства : постановление Совета Министров РСФСР от 19 мая 1983 г. № 254 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 373.

³ См.: Об объединении решений Правительства РСФСР по вопросу предоставления отдельным категориям инвалидов права бесплатного проезда внутригородским транспортом : постановление Совета Министров РСФСР от 5 сентября 1985 г. № 384 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 353.

⁴ См.: О материальном обеспечении инвалидов и престарелых граждан, не получающих пенсии : постановление Совета Министров РСФСР от 17 октября 1985 г. № 456 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 343.

⁵ См.: Об обеспечении транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидов с детства : постановление Совета Министров СССР от 4 апреля 1983 г. № 272 // СП СССР. 1983. № 10, ст. 51.

⁶ См.: О проведении капитального ремонта мотоциклов, выдаваемых инвалидам из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидам с детства : постановление Совета Министров СССР от 24 октября 1985 г. № 1000 // СП СССР. 1985. № 33, ст. 156.

⁷ См.: О дополнительных мерах по улучшению обеспечения инвалидов транспортными средствами : постановление Совета Министров СССР от 10 ноября 1989 г. № 954 // СП СССР. 1989. № 36, ст. 169.

данной категории инвалидов свидетельствует выделение в государственном плане экономического и социального развития СССР на 1986–1990 гг.¹ в качестве самостоятельного направления социальной политики осуществления мер по увеличению пособий инвалидам с детства и улучшению условий их жизни. Тем не менее социальные мероприятия не могут быть реализованы без их оформления в государственно-властные решения. Поэтому для реализации мер, направленных на «улучшение условий жизни» инвалидов с детства, требовалось создание соответствующей нормативно-правовой базы. Однако в рассматриваемый период как на уровне Союза ССР, так на уровне союзных республик (РСФСР) принимались правовые акты и ведомственные документы, регламентирующие лишь отдельные стороны жизни и деятельности инвалидов с детства. На уровне СССР помимо вышеуказанных документов следует отметить Постановление Совета Министров СССР, устанавливающее повышение размера ежемесячных государственных пособий инвалидам с детства II группы с 50 до 70 р.² На уровне РСФСР можно указать на Постановление Совета Министров РСФСР, направленное на проведение мероприятий по улучшению организации профессионального обучения, медицинского обслуживания, восстановительного лечения и реабилитации инвалидов с детства, а также проведение для них спортивно-оздоровительных мероприятий³. Кроме того, в целях улучшения социально-бытового обслуживания инвалидов с детства и детей-инвалидов в возрасте до 16 лет, страдающих параличами, местным органам социального обеспечения было предоставлено право продавать автомобиль «Запорожец» с ручным управлением за наличный расчет родственникам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства⁴.

В 1980-е гг. появилась новая категория инвалидов — военнослужащие Советской Армии и Военно-Морского Флота, КГБ СССР и МВД СССР, выполнявшие интернациональный долг в республике Афганистан. На эти годы приходится формирование нового направления советской правовой политики в отношении инвалидов — создание нормативно-правовой базы, затрагивающей права и интересы инвалидов войны в Афганистане. В этой связи автор считает необходимым обратить внимание на следующие документы.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 января 1983 г. (с последующими изменениями и дополнениями)⁵ во-

¹ См.: О государственном плане экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы : постановление Совета Министров СССР от 16 июня 1986 г. № 700. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: О повышении пособий инвалидам с детства II группы : постановление Совета Министров СССР от 16 сентября 1990 г. № 181 // СП СССР. 1990. № 8, ст. 40.

³ См.: О мерах по дальнейшему улучшению условий жизни инвалидов с детства : постановление Совета Министров РСФСР от 23 апреля 1986 г. № 171 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 320.

⁴ См.: О продаже родственникам, осуществляющим уход за инвалидами с детства и детьми-инвалидами, автомобилей «Запорожец» с ручным управлением : письмо Министерства социального обеспечения РСФСР № 1-61-И от 29 мая 1987 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: О льготах военнослужащим, рабочим и служащим, находящимся в составе ограниченного контингента советских войск на территории Демократической Республики Афганистан, и их семьям : Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР № 58-27 от 17 января 1983 г. // Свод законов СССР. Т. 2. С. 754-6.

еннослужащие, признанные инвалидами вследствие ранений, контузий, увечий, заболеваний, полученных в Демократической Республике Афганистан, освобождались от уплаты подоходного налога с заработной платы, имели 50 %-ную скидку от стоимости проезда один раз в год (туда и обратно) железнодорожным транспортом, а при отсутствии железнодорожного сообщения — водным, воздушным или междугородним автомобильным транспортом. При этом если военнослужащий был инвалидом I или II групп, то ему предоставлялся бесплатный проезд. Военнослужащие, уволенные с действительной военной службы, признанные инвалидами I группы вследствие ранения, контузии или увечья, полученных в боевых действиях или при исполнении иных обязанностей воинской службы, имели право на внеочередное обеспечение жилой площадью. Военнослужащие, уволенные с действующей военной службы, при наличии медицинских показаний имели право на внеочередное обеспечение автомобилями «Запорожец» с ручным управлением и бесплатное протезирование. Рассматриваемая категория граждан имела и другие льготы и преимущества в сфере образования, санаторно-курортного лечения и иные.

Важным (в плане пенсионного обеспечения) являлось указание на то, что если военнослужащие Советской Армии и Военно-Морского Флота, КГБ СССР, МВД СССР в период пребывания на территории Демократической Республики Афганистан перенесли заболевание и признаны инвалидами до истечения 5 лет по последствиям этих заболеваний, то они считаются инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья, полученных при исполнении обязанностей воинской службы, и имеют льготы, предоставляемые этим инвалидам.

Согласно Постановлению Совета Министров СССР от 2 августа 1988 г.¹ студентам-военнослужащим, ставшим инвалидами вследствие выполнения интернационального долга в Демократической Республике Афганистан и обучающимся в высших и средних специальных учебных заведениях, устанавливались специальные стипендии: соответственно 100 и 30 рублей.

В целях улучшения условий жизни бывших военнослужащих-интернационалистов, принимавших участие в боевых действиях на территории Афганистана и других стран, было принято Постановление Совета Министров СССР², предоставившее им право бесплатного проезда на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования в сельской местности.

В целом необходимо отметить, что советская правовая политика в 80-е гг. XX в. не характеризовалась интенсивным формированием нормативно-правовой базы, регламентирующей правовой статус военнослужащих, признанных инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания,

¹ См.: О дополнительных мерах по улучшению материально-бытовых условий лиц, выполнявших интернациональный долг в Республике Афганистан, и их семей : постановление Совета Министров СССР от 2 августа 1988 г. № 989 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 754-8-3.

² См.: Об утверждении Положения о пенсионном обеспечении лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей : постановление Совмина СССР от 10 ноября 1982 г. № 986. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

полученных на территории Демократической Республики Афганистан. По мнению автора, это было связано со следующими обстоятельствами.

Во-первых, принимаемые нормативные правовые акты отличались емкостью содержащихся в них норм. Например, уже упоминавшееся постановление Совета Министров СССР от 17 января 1983 г. содержало нормы, затрагивающие вопросы образования, медицинского обслуживания, санаторно-курортного лечения, протезирования, обеспечения транспортными средствами, труда и отдыха инвалидов-афганцев.

Во-вторых, часть воинов-интернационалистов была приравнена по льготам к инвалидам Отечественной войны. По этой причине не было необходимости в создании комплекса идентичных нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения государства и воинов-афганцев, являвшихся инвалидами.

В-третьих, не стоит забывать, что 80-е гг. XX в. (особенно их вторая половина) характеризовались серьезными изменениями, происходившими во всех сферах общественной жизни. Поэтому усилия государства были направлены на регламентацию динамично изменяющихся отношений в экономической и политической сферах жизни общества.

В продолжение темы, касающейся военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья, заболевания, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей воинской службы, следует отметить, что государство проявляло постоянное внимание и заботу о повышении материального обеспечения этой категории инвалидов. Это в полной мере относилось к лицам начальствующего и рядового состава органов МВД СССР, признанным инвалидами в установленном порядке. Повышение материального благосостояния указанной категории инвалидов происходило посредством увеличения им пенсионного обеспечения. В этих целях, а также в целях устранения множественности нормативных правовых актов о пенсионном обеспечении лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей и лиц начальствующего и рядового состава МВД СССР были приняты Положение о пенсионном обеспечении лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей¹ и Положение о пенсионном обеспечении лиц начальствующего и рядового состава органов Министерства внутренних дел СССР и их семей². Систематизация законодательства затронула и эту сферу общественных отношений. 28 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «О пенсионном обеспечении военнослужащих», определивший условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения военнослужащих Вооруженных Сил СССР, войск и органов КГБ СССР,

¹ См.: Об утверждении Положения о пенсионном обеспечении лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей : постановление Совета Министров СССР от 10 ноября 1982 г. № 986. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Об утверждении Положения о пенсионном обеспечении лиц начальствующего и рядового состава органов Министерства внутренних дел СССР и их семей : постановление Совета Министров СССР от 30 мая 1985 г. № 793. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

внутренних войск, железнодорожных войск и других воинских формирований, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семей¹.

Советское правительство продолжало проявлять особую заботу об инвалидах Великой Отечественной войны. В уже упоминавшемся Положении о льготах для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих содержались льготы для данной категории инвалидов по медицинскому обслуживанию, санаторно-курортному лечению, выплате пособий, обеспечению транспортными средствами, оплате проезда, трудовому устройству, жилищно-бытовые льготы. Кроме того, инвалиды Отечественной войны имели право на бесплатную установку квартирного телефона².

Изменение экономических отношений затронуло правовой статус данной категории инвалидов. В частности, при продаже товаров длительного пользования в кредит с инвалидов Отечественной войны в пользу торговых предприятий взимался 1 % суммы предоставленного кредита, независимо от цены товара, а передача указанным инвалидам приобретенных в кредит товаров по цене до 1000 р. производилась без частичной оплаты стоимости этих товаров³. Инвалиды Великой Отечественной войны, другие инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, инвалиды из числа бывших партизан, а также другие инвалиды, приравненные по пенсионному обеспечению к указанным категориям военнослужащих, инвалиды из числа лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении служебных обязанностей, освобождались от платы за патент на занятие индивидуальной трудовой деятельностью⁴.

Анализ приведенных документов является ярким подтверждением того, что для Советского государства первостепенное значение имела забота об инвалидах войны (особенно об инвалидах Великой Отечественной войны), которые имели наибольший объем льгот и преимуществ. Даже в изменяющихся экономических условиях льготы, указанные выше, были предоставлены только тем категориям инвалидов, которые получили инвалидность вследствие выполнения обязанностей военной службы или служебных обязанностей.

Несмотря на успехи в экономическом, социальном развитии, улучшение условий труда, повышение благосостояния трудящихся, снижение показателей травматизма, заболеваемости, сокращение инвалидности, показатель инвалидности в РСФСР оставался высоким и в 1983 г. составлял 47,7 случаев

¹ См.: О пенсионном обеспечении военнослужащих : закон СССР от 28 апреля 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 23, ст. 414.

² См.: О дополнительных льготах участникам Великой Отечественной войны : постановление Совета Министров СССР от 15 января 1985 г. № 54 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 748.

³ См.: О льготах при продаже товаров длительного пользования в кредит : постановление Совета Министров СССР от 28 октября 1986 г. № 1277 // Свод законов СССР. 1990. Т. 8. С. 484.

⁴ См.: О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам налогообложения граждан : указ Президиума Верховного Совета СССР № 6881-ХІ от 23 апреля 1987 г. // Ведомости ВС СССР. 1987. № 17. С. 224.

на 10 000 рабочих и служащих¹. Низкое качество экспертизы нетрудоспособности, стойкой утраты трудоспособности, медленное устранение недостатков качества трудовых рекомендаций, предоставляемых врачебно-трудовыми экспертными комиссиями, их работы по профориентации инвалидов, отмена немалого количества решений врачебно-трудовых экспертных комиссий в порядке контроля и обжалования вызвали необходимость принятия нового Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях. В немалой степени этому способствовало увеличение количества инвалидов за счет лиц, получивших инвалидность вследствие выполнения интернационального долга в республике Афганистан. Это были лица трудоспособного возраста, имеющие высокий потенциал для трудоустройства.

В отличие от ранее действующего положения в новом положении о врачебно-трудовых экспертных комиссиях² содержался более подробный перечень прав и обязанностей врачебно-трудовых экспертных комиссий низшего звена (районных, межрайонных, городских). В качестве одной из задач врачебно-трудовых экспертных комиссий четко указывалось на «содействие укреплению здоровья населения, предупреждению инвалидности», а также «участие в разработке мероприятий по профилактике инвалидности». Таким образом, в деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий появилась юридически оформленная профилактическая направленность. В положении более подробно описана процедура обжалования решений врачебно-трудовых экспертных комиссий в случае несогласия с ними освидетельствуемого лица. У последнего появилась возможность обжаловать решение республиканской, краевой, областной, Московской, Ленинградской Центральной городской врачебно-трудовой экспертной комиссии в Министерство социального обеспечения РСФСР. По ранее действующему положению такое право у освидетельствуемого отсутствовало.

Таким образом, правовая политика в рассматриваемой сфере развивалась в направлении четкой регламентации полномочий врачебно-трудовых экспертных комиссий низшего звена, юридическом закреплении профилактической направленности деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий всех уровней, расширения прав освидетельствуемых лиц.

Перестройка вызвала изменения экономических отношений. По этой причине в целях совершенствования финансового законодательства и в связи с изданием Свода законов СССР был принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих налогообложение юридических лиц и граждан. В этих актах содержались нормы, устанавливающие льготы для различных категорий инвалидов. Наибольший объем льгот по налогообложению имели инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, увечья контузии, полученных

¹ См.: О состоянии и мерах по дальнейшему улучшению работы органов здравоохранения и социального обеспечения РСФСР по профилактике инвалидности и восстановлению трудоспособности инвалидов : приказ Министерства социального обеспечения РСФСР № 104, Министерства здравоохранения РСФСР № 575 — дсп от 3 августа 1984 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях : постановление Совета Министров РСФСР и ВЦСПС от 9 апреля 1985 г. № 147 // СП РСФСР. 1985. № 11, ст. 51.

при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, инвалиды из числа бывших партизан, другие инвалиды, приравненные по пенсионному обеспечению к указанным категориям военнослужащих. Они освобождались от уплаты: земельного налога, налога с владельцев строений¹; налога с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов² (позднее от этого налога были освобождены инвалиды, имеющие мотоколяски и автомобили с ручным управлением); подоходного налога — по всем полученным ими доходам. От указанного налога были освобождены и инвалиды из числа лиц начальствующего и рядового составов органов внутренних дел по всем получаемым ими доходам³.

С принятием Закона СССР от 23 апреля 1990 г. «О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных лиц и лиц без гражданства»⁴ круг лиц, получавших льготы по данному налогу, был расширен. Помимо указанных категорий от уплаты подоходного налога были освобождены инвалиды по зрению I и II группы — по всем получаемым ими доходам. На 50 % была снижена сумма налога по всем получаемым доходам для инвалидов I и II группы (кроме указанных категорий).

В изменившихся социально-экономических условиях Советское государство сохранило налоговые льготы для предприятий, на которых трудились инвалиды. В частности, от налогообложения освобождались расходы предприятий (объединений), организаций на оплату труда инвалидов⁵. Кооперативы (и объединения кооперативов) инвалидов, созданные при общественных организациях инвалидов, освобождались от уплаты налога на прибыль при условии, если число трудившихся на них инвалидов составляло не менее 70 %⁶. Указанные субъекты при условии производства товаров из местного сырья и отходов освобождались также от налога с оборота. От этого налога освобождались и предприятия, объединения и организации Всероссийского общества инвалидов при условии, если на них работало не менее 50 % инвалидов от общей численности рабочих.

Сохранение налоговых льгот для предприятий, использующих труд инвалидов, способствовало не только развитию их производства, но и стимулировало к

¹ См.: О местных налогах и сборах : указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. № 3819-Х // Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 479.

² См.: Там же. См. также: О налогообложении владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов : указ Президиума Верховного Совета СССР № 8641 — XIV от 21 марта 1988 г. // Ведомости ВС СССР. 1988. № 12, ст. 186 (с изм. и доп. от 28 марта 1989 г.) // Ведомости ВС СССР. 1989. № 13, ст. 92.

³ См.: О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О подоходном налоге с населения» : указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 октября 1983 г. № 10137-Х // Ведомости ВС СССР. 1983. № 43, ст. 320.

⁴ См.: О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных лиц и лиц без гражданства : закон СССР от 23 апреля 1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 19, ст. 320.

⁵ См.: О порядке и льготах по налоговому регулированию фондов оплаты труда государственных предприятий (объединений) : постановление Совета Министров СССР от 21 сентября 1989 г. № 762 // СП СССР. 1989. № 32, ст. 144.

⁶ См.: О порядке применения на территории РСФСР в 1991 году Закона СССР «О налогах с предприятий, объединений, организаций» : закон РСФСР от 1 декабря 1990 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 29, ст. 384.

дальнейшему использованию труда данной категории населения, а значит, являлось гарантией сохранения рабочих мест для инвалидов. Данное обстоятельство в полной мере способствовало социальной и трудовой реабилитации инвалидов.

Таким образом, в последние десятилетие существования СССР правовая политика в отношении инвалидов в сфере налогообложения способствовала не только повышению материального положения самих инвалидов, но и развитию производства предприятий, использующих труд инвалидов, а также сохранению и созданию новых рабочих мест для данной категории населения.

Глубокая перестройка всех сторон общественной жизни привела к освоению ее новых форм в экономике, социальной сфере, культуре, политике. Повышение уровня жизни советских граждан, в том числе инвалидов, явилось одним из важных направлений внутренней политики Советского государства. В связи с этим 15 мая 1990 г. был принят новый закон СССР «О пенсионном обеспечении граждан СССР»¹. Он не только установил право детей-инвалидов на социальную пенсию, но и способствовал стимулированию инвалидов всех групп к трудовой деятельности, т. к. предусматривал выплату пенсий независимо от размера других заработков.

Анализ советской правовой политики 1980-х гг., осуществлявшейся в отношении инвалидов, позволил выделить следующие тенденции ее развития: систематизация нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы жизни и деятельности инвалидов; формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей правовой статус инвалидов-военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского Флота, КГБ СССР, МВД СССР, выполнявших интернациональный долг в Демократической Республике Афганистан; совершенствование деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий; развитие пенсионного законодательства. Несмотря на перестройку экономических отношений, существенными льготами в сфере налогообложения пользовались как сами инвалиды, так и их общественные организации, а также предприятия, учреждения и организации, использующие труд данной категории граждан.

¹ См.: О пенсионном обеспечении граждан СССР : закон СССР от 15 мая 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 23, ст. 416.

Е.С. Данилова,
*аспирант Пятигорского государственного
лингвистического университета
danilova_elena@list.ru*

113

Этнокультурная среда и процесс политической модернизации (на материале Северного Кавказа)

***Аннотация:** этнокультурная гетерогенность российского общества оказывает влияние на процесс политической модернизации. Опираясь на факты и исследования ученых, автор доказывает, что этнокультурное многообразие в условиях глобализации является важным фактором политического процесса.*

Ключевые слова: глобализация, культура, политическая модернизация, Северный Кавказ, культурное многообразие, традиционная культура, адаптация этнокультурных различий.

Summary: ethnic and cultural heterogeneity of Russian society has an impact on the process of political modernization. Relying on facts and research of scholars, the author argues that ethnic and cultural diversity in a globalized world is an important factor in the political process.

Key words: globalization, culture, political modernization, the North Caucasus, cultural diversity, traditional culture, adaptation of ethnocultural differences.

Актуальность исследования проблемы влияния этнокультурной гетерогенности общества на процесс политической модернизации определяется прежде всего необходимостью решения сложных социальных проблем, возникших перед человечеством на стыке веков. Всеобщая глобализация и модернизация вызвали усиление межкультурного общения, укрепление взаимосвязей между нациями и государствами, значительный рост миграционных потоков в современном мире. Сегодня на первый план общественной жизни выдвинулась проблема бытия человека в различных этнокультурных и политических измерениях. Особенно важна эта проблема для такого полиэтнического государства, как Россия. Распад Советского Союза повлек за собой процессы утраты ощущения принадлежности к общности «советский народ» и рост национального самосознания малочисленных народов. Взрывной характер постсоветской этничности с достаточной очевидностью показал, что не только экономические факторы, но и этнокультурные особенности могут определять стиль внутрифедеративных отношений.

Этнокультурный плюрализм является важным фактором политических процессов не только на национальном, но и на местном, региональном, международном и глобальном уровнях. Свойственное большинству современных обществ этнокультурное многообразие в условиях глобализации, роста миграции и расширения культурного обмена, с одной стороны, и усилий политических элит, направленных на конструирование национальных идентичностей и консолидацию макрополитических сообществ — с другой, нередко становится источником напряженности и конфликтов. Последние справедливо привлекают к себе пристальное внимание исследователей. Однако не менее интересным представляется то, каким образом различные политики решают проблему адаптации этнокультурных различий. Современная Россия вынуждена реагировать на вызовы этнокультурного плюрализма.

Конфликтогенность этнокультурного пространства Северо-Кавказского региона определяется, прежде всего, незавершенностью процесса формирования российской гражданской идентичности, ее неустойчивостью, а также непоследовательностью действий политической элиты в направлении построения демократии и гражданского общества в стране.

Этнополитические процессы на Северном Кавказе в первом десятилетии XXI в. изменили характер угроз общественной безопасности по сравнению с началом и серединой 1990-х гг. В начале XXI в. произошла деэскалация вооруженных конфликтов, но, как справедливо отмечает М.Е. Попов, фундаменталистский этнонационализм на фоне тотальной антимодернизации,

активизирующей террористическую деятельность и новые региональные конфликты, свидетельствует об институциональной деградации гражданской культуры и терминальной дестабилизации демократических процессов¹.

Этнокультурные факторы в последнее время играют большую роль в обострении конфликтогенной ситуации на Юге России. Речь при этом идет прежде всего о культурном взаимодействии русских и «коренных» народов Северного Кавказа. Исследователи отмечают, что из отношений преобладающего культурного согласия (по крайней мере, без острой конфронтации) эти взаимодействия все более перерастают в состояние культурного конфликта. Это обусловлено, по их мнению, тем, что по мере утраты доверия ко всему, что было связано с Российской империей и СССР, русская культура в массовом сознании горских народов также потеряла авторитет и универсальное значение. Значительную роль в этом сыграл кризис российской идентичности в целом, который актуализировал традиционную этнокультурную самоидентификацию горских народов, причем в культурной оппозиции к русским. Русская культура стала восприниматься как «чужая», только как средство русификации.

Актуализация традиционной культуры и связанный с ней архаический синдром вызвали особое внимание к формированию исторического сознания горских народов как фактора, определяющего не только культурную самоидентификацию, но и панэтническое самосознание². Формирование этого сознания происходит в условиях такой политической модернизации, проводимой Российским государством, которая не особенно учитывает специфику этнокультуры в регионе. Все это нередко порождает необоснованные этнические притязания. У каждой этнической группы появляются свои «интеллектуальные лидеры», которые пытаются доказать, что их народ заслуживает больше прав, чем имеет в реальности, что его роль и значение в истории или культуре недооцениваются. На этой основе произрастает, в частности, недоверие ко всему российскому и появляется стремление дистанцироваться от него.

В современной национальной историографии изучения русско-северокавказских отношений основной акцент делается на военном противостоянии с Россией, при этом идеализируется политика в кавказском вопросе европейских государств. Ситуация осложняется тем, что собственно «русское кавказоведение» фактически прекратило свое существование как научное направление. Образовавшийся пробел заполнили труды западных и восточных ученых, эмигрантов-горцев, которые написаны с откровенно антироссийских и даже русофобских позиций³. Подобные тенденции подкрепляются и другими факторами: изменения названий улиц, площадей идет

¹ См.: *Попов М.Е.* Конфликты идентичностей и гражданское самосознание: региональный аспект. URL: www.lihachev.ru/pic/site/files/.../PopovME_sec3_rus_03.03.12.pdf (дата обращения: 12.01.2013).

² См.: *Его же.* Конфликты идентичностей в посттрадиционной России : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Ставрополь, 2011.

³ См.: *Лубский А.В.* Конфликтогенные факторы на Юге России: методология исследования и социальные реалии. Ростов на/Д, 2005. С. 20.

в направлении увековечивания памяти борцов с «русским колониализмом», с этим же связана деятельность национально-культурных учреждений.

Вместе с тем возрождение традиционных этнокультур становится культурной легитимацией различного рода этноцентризмов на Северном Кавказе. Определенное распространение в регионе получили идеи пантюркизма и пантуранизма, которые сводятся к представлениям о северокавказских народах как культурном продукте исламо-тюркско-кавказского синтеза. В массовом сознании горских народов эти идеи, как подчеркивают специалисты, пока существуют в латентном состоянии, но культурная легитимация этих представлений имеет под собой реальную основу, опирается на некоторые историко-культурные реалии, этнические ценности, «узнаваемые» и привлекательные для массового сознания северокавказских народов, и получает определенную положительную динамику.

Таким образом, с ослаблением доминантной роли русской культуры культурное пространство Северного Кавказа сегментировалось, а сама ситуация культурного взаимодействия горских народов в регионе колеблется между консенсусом и конфликтностью, приобретая все более существенные восточные черты, дрейфуя в сторону исламской цивилизации.

Эти процессы можно объяснить процессами глобализации и попытками модернизировать традиционные общества. В условиях глобализации, приводящих к «размыванию» нормативов человеческого сообщества, человек начинает искать базисные, устойчивые категории для самоидентификации и находит их в этнокультурной сфере, в идеях этноцентризма, в стремлении к чрезмерному приукрашиванию и преувеличению былой исторической роли своих народов, в чувстве собственной национальной исключительности и превосходства.

Этим негативным тенденциям пытаются противостоять на всех уровнях политической власти. Современные этнонациональные общественные объединения в России играют важную роль в процессах становления и институирования правового государства и гражданского общества. Анализ их деятельности свидетельствует о попытках выработки в настоящее время действенных механизмов согласования интересов государства, этнических групп и национально-культурных общественных объединений в целях сохранения политической стабильности и консолидации народов России.

Принципиальное значение имеет максимальное использование накопленного Россией исторического опыта взаимодействия культур народов страны. Исторически сложившиеся традиции взаимодействия культур не только не потеряли своего значения, но их актуальность возрастает именно в наши дни, когда вызовы глобализации угрожают самим основам самобытности культур наших народов.

В результате естественного исторического процесса в России сложилась единая духовная общность народов, системообразующую роль в которой играет русская культура. Во взаимодействии культур она выступает и как культура межнационального общения, и как проводник к достижениям мировой культуры, и как катализатор позитивных изменений в различных сферах духовной жизни российских народов.

Как показывает практика, состояние межнациональных отношений в нашей стране должно постоянно оставаться предметом самого пристального внимания государства. Необходимо последовательно проводить в жизнь четкую политику сохранения государственно-территориальной целостности Российской Федерации, поддерживать политическую стабильность, сохранять и укреплять межнациональный мир и гражданское согласие в обществе. Все это — непрменные условия успешного осуществления политической модернизации в России.

Культурное разнообразие во многом предопределяет неудачи ведения политики в отдельном социуме. Необходимо включение культурных факторов, признание правил политического поведения не на словах, а на деле, совершение шагов, направленных на усвоение новой системы ценностей. Этнокультурное разнообразие российского общества делает целесообразным переход к рефлексивной региональной политике в условиях федерации. В последнее время наметилась четкая линия федерального центра в отношении Северного Кавказа — всесторонняя интеграция региона в единое поле российской государственности путем органичного процесса его политического, социально-экономического и духовного развития. При этом следует учитывать этнокультурные архетипы местного населения, играющие большую роль во многих сферах его жизнедеятельности.

А.Р. Исаков,
аспирант кафедры административного
и муниципального права Саратовской
государственной юридической академии
isaslan@mail.ru

К вопросу о понятии государственных услуг

Аннотация: статья посвящена исследованию понятия «государственные услуги». Раскрываются проблемы и недостатки законодательства в этой области. Предлагаются меры по преодолению противоречий между нормативными правовыми актами.

Ключевые слова: государственная услуга, административная реформа, правовой институт, публично-правовое регулирование.

Summary: the article is devoted to concept of «public services». It is spoken about problems and shortcomings of the law in this area. There are offered measures for overcoming of contradictions between normative legal acts.

Key words: public services, administrative reform, legal institute, public regulation.

Для правовой мысли в России начала двухтысячных годов характерен пересмотр роли государства, связанный со все большей активизацией гражданского общества. Теперь государство не только принуждает, но и оказывает услуги. Весьма актуальны в связи с этим слова Е.В. Морозовой о том, что основным предназначением развитого современного государства становится не властное воздействие, а предоставление услуг, направленных на удовлетворение потребностей населения, в условиях понимания необходимости рассмотрения прав человека в качестве высшей ценности, определяющей общий смысл и содержание деятельности государственной власти¹. По словам Е.А. Величкиной, сегодня на первое место выходит доктрина социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека². Названные факторы обусловили появление в отечественном законодательстве термина «государственные услуги».

Административная реформа началась в 2003 г. с Указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»³. В продолжение процесса преобразования государственного управления была принята «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах»⁴, в 2011 г. распоряжением Правительства РФ была одобрена Концепция снижения административных

¹ См.: Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3.

² См.: Величкина Е.А. Гражданско-правовое регулирование обязательств по оказанию публичных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2010. С. 3.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30, ст. 3046.

⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и План мероприятий по реализации указанной Концепции¹. Важным этапом в ходе реформирования стало принятие комплексного нормативного правового акта, призванного подвергнуть всестороннему правовому регулированию общественные отношения, складывающиеся при предоставлении государственных услуг. Речь идет о Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»² (далее — Закон № 210).

Как верно отмечается в юридической литературе, термин «государственные услуги» был заимствован из опыта зарубежных стран, где теоретические разработки в этом направлении ведутся на протяжении десятков лет. Несмотря на это, в таких развитых странах, как Германия, Англия, Франция и США существуют проблемы в данной сфере. Об этом свидетельствуют слова Дугласа Бешарова, президента АРРАМ (Ассоциация публичного управления и менеджмента) в 2007–2008 гг.: обеспечение качества государственных услуг является международной проблемой, необходимо тесное сотрудничество всех стран для выработки ее решения³. Поэтому, рассуждая о развитии данного института в России и переходя к его критике, следует помнить об относительно недолгом периоде времени, прошедшем с момента его вхождения в нормативно-правовой пласт нашей страны.

Новое правовое явление незамедлительно привлекло внимание научного сообщества. Его межотраслевой характер спровоцировал дискуссии среди ученых.

Так, ряд исследователей отмечают необходимость выделения государственных услуг в отдельный институт публично-правового характера, ссылаясь при этом на возможность применения норм гражданского права⁴. Данную точку зрения считаем неприемлемой, т. к. речь идет о двух совершенно разных явлениях правовой жизни.

Другие ученые настаивают на дифференциации понятий государственных услуг и услуг, оказываемых в рамках гражданских правоотношений, что, по нашему мнению, является обоснованным⁵.

Своеобразная точка зрения принадлежит Ю.А. Тихомирову: сформировать новый комплексный правовой институт — публичные услуги, куда входят и государственные услуги, в регулировании которого будут сочетаться нормы таких отраслей права, как конституционное, административное и гражданское⁶.

Двойственный характер данного вопроса связан с употреблением термина «услуги», который сразу наводит нас на мысль о принадлежности

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26, ст. 3826.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

³ См.: Пресс-конференция, приуроченная к открытию 28 июня 2011 г. Международной научной конференции «Повышение эффективности оказания государственных услуг». URL: <http://www.gmu.hse.ru/ggl> (дата обращения: 07.11.2012).

⁴ См.: Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 35.

⁵ См.: Жукова Т.В. К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 44–45.

⁶ См.: Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 57.

данного правового явления к цивилистике. Однако не стоит забывать, что для понятия «государственные услуги» определяющим все же является слово «государственные», характеризующее субъектов — органы государственной власти, предоставляющие государственные услуги в порядке исполнения своих полномочий.

Наличие публичного элемента, наделенного властными полномочиями, в отношениях, возникающих при предоставлении государственных услуг, уже исключает данное явление из сферы гражданско-правового регулирования. Одна из сторон публичных правоотношений всегда обладает функцией веления по отношению ко второй стороне. При этом не имеет значения, выступает ли публичный элемент как носитель прав или как носитель обязанностей. Вторая сторона даже тогда, когда она является управомоченной, а не обязанной, подчинена велению первой¹. Поэтому, по нашему мнению, вполне уместно отнесение государственных услуг к публично-правовому регулированию. Аналогичную позицию поддерживают и другие специалисты.

Принятый Закон № 210 обеспечивает всестороннее правовое регулирование общественных отношений в сфере оказания государственных услуг. Однако, несмотря на это, он не решил всех проблем в данной сфере и не поставил точку в терминологической дискуссии, а наоборот выявил расхождения в осознании природы и сущности государственных услуг на доктринальном и законодательном уровнях.

Весьма уместны слова Н.В. Путило о том, что сложившаяся ситуация с пониманием и нормативным закреплением государственных услуг демонстрирует пример опережения нормативным правовым регулированием юридической мысли². Правовое регулирование идет собственным путем, предоставляя науке возможность либо заполнять пустоты, поддерживая изобретательную модель, либо настаивать на ошибочности легальных конструкций и создавать правильные модели.

Многоаспектность, дискуссионность, многообразие мнений при определении понятия «государственные услуги» приводят к нормативному закреплению до конца не доработанных дефиниций. Реализация подобных понятий в законодательстве и практической деятельности может повлечь крайне неблагоприятные социальные последствия. Это связано с тем, что в зависимости от подхода к определению услуги будет сформировано текущее законодательство и, в первую очередь, подзаконные акты³.

Легальное определение государственных услуг, содержащееся в ст. 2 Закона № 210, характеризует их лишь как деятельность по исполнению функций органов государственной власти, что, по нашему мнению, не раскрывает сущность самого термина в полной мере и выступает слишком широким толкованием понятия «государственные услуги». На практике это при-

¹ См.: *Иоффе О.С.* Гражданское правоотношение // Избр. труды по гражданскому праву. 2-е изд. М., 2003. С. 555.

² См.: *Путило Н.В.* Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 4.

³ См.: *Мицкевич Л.А.* Предоставление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 28.

водит к стиранию границ между понятиями «государственная услуга» и «государственная функция», что, по словам А.В. Яцкина, «является весьма серьезной методической проблемой административной реформы в целом и административной регламентации в частности»¹.

Получается, что не совсем корректно определен предмет правового регулирования в этой области, что, безусловно, носит негативный характер.

Разработке определения термина «государственная услуга» в юридической литературе уделяют внимание ряд исследователей.

Так, А.В. Нестеров дает следующее определение государственным услугам: «Это бесплатные услуги ... оказываемые уполномоченными по закону услугодателями добровольно обратившимся заинтересованным лицам в соответствии с регламентами и стандартами государственных услуг за счет использования ресурсов государства»². В данном определении автор делает акцент на источниках финансирования оказания государственных услуг.

Более широкое понятие государственных услуг приводит Н.В. Путило. По ее мнению, это конкретные действия, повседневная деятельность государственных органов и служащих в отношении физических или юридических лиц, в ходе которой гражданин или юридическое лицо получают определенные блага³. Данное определение характеризует государственные услуги с точки зрения их широкого понимания в юридической литературе. В этих рамках под государственными услугами понимается вся деятельность государственного аппарата по организации общественной жизнедеятельности. Она рассматривается как одна из основных форм взаимоотношений между государством и гражданином.

На наш взгляд, основным моментом при характеристике государственных услуг является выделение целей их предоставления, а именно содействие в реализации гражданином своих прав и свобод либо получение определенных благ.

Весьма непонятна логика законодателя в отношении субъектов, уполномоченных предоставлять государственные услуги. В п. «д» ст. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ в их числе упоминаются государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, а в Законе № 210 в числе субъектов, оказывающих услуги, таковые отсутствуют. Данное противоречие правовых норм сразу же отсекает от государственных услуг большой массив гарантий и благ, предоставляемых гражданам.

В качестве примера негативного воздействия упомянутой коллизии норм можно привести Приказ Министерства образования и науки РФ от 16 февраля 2012 г. № 118 «Об утверждении перечней показателей качества государственных услуг, оказываемых подведомственными Министерству образования и науки Российской Федерации федеральными государственными

¹ Яцкин А.В. Правое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 12–19.

² См.: Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 26.

³ См.: Путило Н.В. Указ. соч. С. 4.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

учреждениями в качестве основных видов деятельности»¹. Поэтому вопрос включения государственных учреждений в число субъектов, предоставляющих государственные услуги, остается открытым.

Для решения обозначенных проблем и устранения противоречий предлагаем:

1. Дополнить п. 1 ст. 2 Федерального закона № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», указав цели оказания государственных услуг, а именно содействие в реализации прав и свобод граждан либо получение определенных благ.

2. Включить в число субъектов, уполномоченных предоставлять государственные услуги, государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти.

¹ См.: Администратор образования. 2012. № 12.

С.С. Затонский,
аспирант *Пятигорского государственного*
лингвистического университета
narman13@gmail.com

Смешанная избирательная система: преимущества и недостатки

***Аннотация:** автор рассматривает понятие и особенности смешанной избирательной системы, ее отрицательные и положительные стороны, а также анализирует практику применения смешанной избирательной системы на выборах в России.*

***Ключевые слова:** смешанная избирательная система, мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, парламентские выборы, партийные фракции.*

***Summary:** the author considers the concept and features of a mixed electoral system, its negative and positive aspects, and analyzes the practice of a mixed electoral system for elections in Russia.*

***Key words:** mixed electoral system, a majority electoral system, proportional electoral system, the parliamentary elections, the party factions.*

Любая избирательная система, понимаемая в узком смысле как установленная в законодательстве избирательная формула, порядок определения результатов выборов или способ определения победителя на выборах в органы публичной власти, имеет свои достоинства и недостатки. Поэтому применение конкретного ее вида связывается с определенными условиями развития государства и общества.

В мировой практике ведущей тенденцией развития избирательных систем являются поиски оптимальной модели такой системы, которая определяла бы наилучший вариант участия населения в управлении делами государства, а также в наибольшей степени обеспечивала соответствие между количеством поданных голосов избирателей и количеством распределяемых мест.

Традиционно в научной литературе избирательные системы различных стран подразделяются на три основных вида: мажоритарная, пропорциональная и смешанная.

В данной статье будут рассмотрены понятие и особенности смешанной избирательной системы, ее отрицательные и положительные стороны, а также проанализирована практика применения смешанной избирательной системы на выборах в России.

Вопрос о выделении смешанной избирательной системы в качестве самостоятельной разновидности избирательных систем является дискуссионным. Так, в литературе предлагается выделение смешанной разновидности исключительно в рамках пропорциональной избирательной системы либо вообще отрицается сама типологическая разновидность смешанной избирательной системы, даже в рамках ее разновидности — пропорциональной избирательной системы. А.С. Автономов отмечает, что ранее ему представлялось допустимым использование термина «смешанная избирательная система». Однако он пришел к выводу, что точнее говорить о соединении двух избирательных систем — мажоритарной и пропорциональной — на парламентских выборах¹.

Однако в мировой практике смешанную избирательную систему, наряду с мажоритарной и пропорциональной системами, относят к парламентским избирательным системам. Несмотря на то, что ведущей тенденцией развития избирательных систем является переход от мажоритарной системы к пропорциональной, некоторые страны используют на выборах именно смешанные избирательные системы (ФРГ, Италия, Мексика, Грузия).

Таким образом, смешанная избирательная система — это такой способ определения результатов голосования, который сочетает в себе элементы двух электоральных формул: систему пропорционального представительства (распределение депутатских мандатов пропорционально числу поданных действительных голосов избирателей) и систему большинства (по принципу «первый получает пост»)².

Однако в рамках смешанной избирательной системы выделяются две разновидности — в зависимости от того, в каких вариантах используются указанные электоральные формулы: смешанная «несвязанная» (или раздельная) система и смешанная «связанная» система. В смешанной «несвязанной» избирательной системе две составляющие ее электоральные формулы (пропорциональная и мажоритарная) применяются независимо друг от друга³. При смешанной «связанной» системе их использование взаимосвязано, то есть получение мест по одной из электоральных формул происходит с учетом результатов по другой. Кроме того, соотношение между принципами пропорциональности и мажоритарности в смешанной избирательной системе может быть различным: в одних случаях они сочетаются в равной пропорции; в других — преобладает принцип пропорциональности; в-третьих — в основном применяется принцип большинства.

В Российской Федерации с использованием смешанной «несвязанной» мажоритарно-пропорциональной избирательной системы проводились выборы депутатов Государственной Думы первого — четвертого созывов (1993,

¹ См.: Автономов А.С. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие. М., 2003. С. 146.

² См.: Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский и др. М., 2006. С. 35.

³ См.: Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации: новый этап развития // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 35.

1995, 1999, 2003 гг.). Однако еще на стадии разработки законопроектов о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1990-х гг. в качестве модели избирательной системы предлагались другие варианты смешанной системы. Так, согласно одному из проектов выборы должны были проводиться в 45 одномандатных округах. Кроме того, партии, чьи кандидаты были зарегистрированы не менее чем в 45 округах, имели право зарегистрировать общедомакратический список кандидатов. По результатам голосования в одномандатных округах избранным должен был считаться кандидат, получивший больше голосов по отношению к другим кандидатам, но не менее 20 % от числа избирателей, внесенных в списки. Мандаты, оставшиеся незамещенными, должны были распределяться в масштабе единого общедомакратического округа пропорционально сумме голосов, поданных в одномандатных округах за кандидатов, включенных в общедомакратические партийные списки. Такую систему называют «остаточно-пропорциональной», но в чистом виде такая смешанная избирательная система в мировой практике не встречалась (хотя она имеет некоторое сходство с системами, применявшимися до 1993 г. на выборах в Италии и с 1990 г. на выборах в Венгрии)¹.

Ряд авторов указывают, что смешанная избирательная система является оптимальным вариантом для парламентских выборов, т. к. при ней достоинства и недостатки пропорциональной и мажоритарной систем взаимно уравновешиваются². Соответственно, говоря о достоинствах и недостатках смешанной избирательной системы, в первую очередь, выявляют и анализируют достоинства и недостатки отдельно пропорциональной и мажоритарной составляющих смешанной системы. В результате выявленные положительные стороны указанных электоральных формул нейтрализуют их отрицательные стороны. Однако нельзя говорить о простом механическом объединении достоинств и недостатков двух систем, т. к. сочетание положительных и отрицательных сторон указанных избирательных систем в совокупности дает новый результат.

Основным достоинством смешанной избирательной системы является то, что данная электоральная формула одновременно способна обеспечить пропорциональное партийное представительство и представительство территорий. Соответственно, избиратель имеет возможность проголосовать как за партийный список, выбирая конкретную политическую программу, так и за конкретного кандидата, выдвинутого на определенной территории. Тем самым, с одной стороны, обеспечивается представление политических интересов, предпочтений в обществе, стимулируется процесс становления и развития многопартийности, а с другой стороны, сохраняется связь избирателя с избранными депутатами: каждый избиратель в пределах определенной территории (избирательного округа) имеет своего представителя в парламенте, избранный депутат в пределах определенной территории проводит работу и учитывается перед своими избирателями.

Несомненным преимуществом такой избирательной системы является обеспечение реализации пассивного избирательного права беспартийными

¹ См.: *Иванченко А.В.* Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 37.

² См.: *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации* : учебник для вузов / С.А. Авакян и др.; отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 37.

гражданами, имеющими возможность самостоятельно выдвигать кандидатуры в порядке самовыдвижения.

Использование пропорциональной составляющей смешанной избирательной системы в целях обеспечения функционирования сформированного парламента позволяет создавать в нем фракции, т. е. объединения депутатов, избранных в составе определенных партийных списков. Однако возникают сложности с теми депутатами, которые были избраны по мажоритарной системе в рамках смешанной системы. Большинству таких депутатов впоследствии приходится или присоединяться к какой-либо партийной фракции, или вступать в саму партию, т. к. их самостоятельная деятельность в парламенте крайне затруднительна. Создание такими депутатами самостоятельных депутатских объединений, помимо фракций, приводит к появлению в парламенте множества мелких фракций. В результате представительные органы, сформированные на такой основе, таят в себе возможность превратиться в так называемые «лоскутные парламенты», что негативно скажется на их работе.

При смешанной избирательной системе не удастся устранить такой недостаток мажоритарной ее составляющей, как потеря голосов и искажение воли избирателей, и не исключены такие ситуации, когда «меньшинство побеждает большинство»: кандидат, набравший больше голосов по отношению к другим кандидатам, в совокупности не получил поддержки большинства избирателей. Этот недостаток можно устранить, используя в рамках смешанной системы мажоритарную систему абсолютного большинства. Тем не менее возникают проблемы: велика вероятность проведения повторного голосования, соответственно, увеличивается время и возрастают расходы на ведение избирательного процесса.

Сложности возникают и в процессе применения института отзыва депутатов. Избрание депутата по мажоритарной системе означает его ответственность перед избирателями в пределах конкретной территории, а соответственно и возможность применения процедуры его отзыва. В то же время при пропорциональной системе институт отзыва не применяется, т. к. избиратели голосуют в целом за партию, политическую программу. При смешанной системе применение отзыва депутатов также невозможно, иначе будет нарушен принцип равенства прав избранных депутатов, независимо от способа их избрания.

В настоящее время смешанная избирательная система применяется на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В последние несколько лет наметилась тенденция перехода к полностью пропорциональной избирательной системе. Кроме того, в избирательное законодательство субъектов Российской Федерации вносятся изменения, касающиеся методик пропорционального распределения депутатских мандатов и перехода от использования простой квоты Т. Хэра в сочетании с правилом наибольших остатков к использованию методов делителей (методы делителей д'Ондта, Имперали). Эти изменения также влияют на партийную структуру парламента.

Примечательным является и тот факт, что новой тенденцией развития российского избирательного права стал переход к смешанной и пропорциональной

системам на муниципальных выборах в целях развития партийной системы на уровне муниципальных образований. Глава Российского государства Владимир Путин поддержал идею возвращения к смешанной системе выборов в Государственную Думу. «Многие политические партии и эксперты предлагают вернуться к смешанной системе выборов в Государственную Думу — к партийным спискам и по одномандатным округам, которые, конечно, еще нужно будет определить. Согласен с этим, давайте вернемся», — заявил Президент, выступая с посланием Федеральному Собранию РФ¹.

Данные новеллы избирательного законодательства стали предметом дискуссий ученых, экспертов, специалистов в области избирательного права. Однако если введение на муниципальном уровне полностью пропорциональной избирательной системы подвергается резкой критике, то применение смешанной избирательной системы в крупных муниципальных образованиях (муниципальных районах, городских округах) считается допустимым. При этом в качестве одной из положительных сторон смешанной системы называется то, что применение данной системы на выборах представительных органов муниципальных районов и городских округов обеспечивает в их деятельности баланс государственных и местных интересов. Присутствие в представительном органе политических партий позволяет учесть разные подходы к выработке оптимальных решений, направленных на осуществление государственных полномочий, делегированных муниципальным образованиям, с учетом нужд и потребностей местного сообщества².

Таким образом, смешанные избирательные системы возникли как результат стремления к ослаблению негативных последствий недостатков той или иной избирательной системы. Однако и сама смешанная избирательная система не лишена недостатков, но это лишь подтверждает тот факт, что идеальной избирательной системы в мире не существует. Как отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"»³ (ныне утратившем силу), главным условием выбора законодателем вида избирательной системы является соответствие избирательной системы общепризнанным принципам и нормам международного права, относящимся к избирательному праву, а также соответствие предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа. В частности, смешанная избирательная система существует в ряде демократических государств и в своей основе, как показывает мировой опыт, позволяет отобразить разделяемые гражданами убеждения и адекватно выразить их волю о составе парламента как представительного органа государства.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

² См.: Шугрина Е.С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) // Местное право. 2011. № 3.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 48, ст. 5969.

Д.И. Петиков,
аспирант Пятигорского государственного
лингвистического университета
x-men88@bk.ru

К вопросу о политической модернизации в многосоставных обществах

Аннотация: в статье рассматривается процесс модернизации, характерный для современной России, который затрагивает не только политическую, но и социально-экономическую сферы общественной жизни. Особое внимание уделяется модернизации многосоставного общества как необходимого условия стабилизации общественно-политических отношений.

Ключевые слова: модернизация, политическая модернизация, многосоставное общество, мультикультурализм, демократическое государство.

Summary: in the article the author examines the process of modernization, which is characteristic for modern Russia, which affects not only political, but also social and economic spheres of public life. Special attention is paid to the modernization of the plural society as a necessary condition stabilize political relations.

Key words: modernization, political modernization, plural society, multiculturalism, democratic state.

Глубинные истоки политической модернизации в многосоставных обществах кроются в объективном разрыве между необходимостью функционирования отдельных обществ, имеющих самые различные, а иногда и диаметрально противоположные интересы, и обязанностью государства выработать единую политику, максимально учитывающую все эти интересы.

Процесс системной модернизации, характерный для современной России последних десятилетий, затрагивает не только политическую, но и социально-экономическую сферы общественной жизни. Очевидно, что под влиянием модернизации неизбежные изменения претерпевает и система стратификации общества. В многосоставных обществах индивид часто имеет возможность находиться в нескольких различных группах одновременно. Множество причин неоднородности социума обусловлено наличием определенного количества влиятельных и активных групп интересов, которые делятся между собой по самому широкому спектру признаков, начиная от языковой и этнической принадлежности и заканчивая конфессиональными и идеологическими разногласиями.

Понятие «многосоставные общества» получило широкое распространение благодаря многочисленным трудам А. Лейпхарта¹. Особенностью таких обществ является наличие нескольких примерно одинаковых составных частей в виде сегментарных различий, которые могут иметь религиозную, этническую, языковую, расовую и иную природу.

Интересно то, что сама теория сообщественности, или консоционализма, как ее назвал основоположник концепции политолог А. Лейпхарт, является результатом сравнения. Концепция о многосоставных обществах возникла и получила развитие именно благодаря сравнительному методу, особенно популярному в 60–80-х гг. прошлого столетия. Сам термин «консоционализм»

¹ См.: Лейпхарт А. Многосоставные общества и демократические режимы // Полис. Политические исследования. 1992. № 1.

был использован и востребован многими учеными. Однако именно А. Лейпхарт первым использовал этот термин в его современном значении, рассматривая консоционализм как девиантную форму современных демократических обществ¹.

Любое многосоставное общество характеризуется тем, что состоит из различных составляющих, сегментов, фрагментов, частей. Сегментирование общества может проводиться по самому широкому спектру различий: раса, язык, религии, этнос, идеология, принадлежность к различным кланам. Трудно найти полностью гомогенные политии, в каждом государстве есть разделение на определенные группы. Однако только тогда такое разделение носит политический характер, мы можем говорить о фрагментированности того или иного общества, о его многосоставном характере.

В современном мире насчитывается достаточно малое количество государств, которые можно назвать однородными по своему составу. Большинство государств в силу исторических особенностей развития или современных миграционных потоков, так или иначе, можно отнести к категории многосоставных. Важно понимать, чем многосоставные общества (plural societies) отличаются от разделенных (divided societies), с которым их часто путают. По нашему мнению, многосоставное общество представляет собой определенную систему, состоящую из нескольких сегментов, однако эти сегменты необязательно находятся в конфликте друг с другом. В многосоставном обществе возможно достижение согласия, некоего консенсуса по поводу определенных базовых ценностей и институтов, достаточного для совместного проживания на территории одного государства. Успешным примером многосоставного общества можно назвать Швейцарию, фактически многосоставными являются также США, Канада. Однако в каждой из стран консенсус достигается различными механизмами. В частности, в США основанием для интеграции сегментов общества, которые образовались в силу особенностей формирования населения страны путем притока мигрантов, является единство американской нации. Единство нации привело к пониманию гражданства и включенности людей в политическую жизнь. Интересным примером многосоставного общества служит Малайзия, где каждый из сегментов занимает свою экономическую нишу (малазийцы составляют преимущественно сельское население, китайцы занимаются торговлей, а индусы населяют города) и при этом не обладает достаточным мобилизационным потенциалом, чтобы углубить расколы².

Под разделенными же обществами следует понимать такие многосоставные общества, в которых существует расхождение по ряду ключевых ценностей и институтов. В Европе к таким государствам относятся Бельгия, Испания, отчасти Великобритания (с проблемой Северной Ирландии). К этой же группе можно отнести большинство стран Африки и Азии, бывших колониями и затронутых этническими конфликтами (к примеру, Южная Африка, Судан, Шри-Ланка и мн. др.)³.

¹ См.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М., 1997.

² См.: The Groth of a Plural Society in Malaya. The Study of the Chinese Society / essay by Maurice Freedman. Stanford, California, 1979. P. 27–39.

³ См.: Чимирис Е.С. Легитимация власти в разделенных обществах (на примере Сербии и Украины). М., 2010.

Происходящие в мире события свидетельствуют о возникающих рисках. Реальностью сегодняшних дней является рост межэтнической и межконфессиональной напряженности. Национализм, религиозная нетерпимость становятся идеологической базой для самых радикальных группировок и течений.

В современных условиях национальные государства оказываются под давлением как «сверху», со стороны наднациональных правовых, политических, экономических институтов, так и «снизу», со стороны местных сообществ, национальных меньшинств, попадая в цепочку взаимозависимостей глобального общества.

С проблемой национального вопроса столкнулись самые развитые и благополучные страны, которые прежде гордились своей толерантностью, а сегодня друг за другом объявляют о провале попыток интегрировать в общество элемент иной культуры, обеспечить неконфликтное, гармоничное взаимодействие различных культур, религий, этнических групп.

Неспособность к ассимиляции и невозможность контролировать и управлять миграционным потоком стали реальностью. Отражением этого в политике стал «мультикультурализм», отрицающий интеграцию через ассимиляцию¹.

Согласно концепции «космополитической демократии», разработанной Д. Хелдом, в современном мире происходит пересмотр отношений, закрепленных в свое время Вестфальской, а потом и Потсдамской системой. Если первая из них признавала абсолютную независимость национальных государств, отрицая всякий коллективный интерес в международном праве, то во второй уже можно заметить международные структуры и правовые отношения, которые так или иначе начинали регулировать внутрисоциальные процессы. Особенно это касалось прав человека, ограничений на использование силы, установления социальной справедливости и др.

Во многих странах складываются замкнутые национально-религиозные общины, которые не только ассимилируются, но даже и адаптируются отказываются. Известны примеры того, как приезжие из поколения в поколение живут на социальные пособия и не говорят на языке страны пребывания. Ответная реакция на такую модель поведения — рост недовольств среди коренного населения. Люди шокированы агрессивным давлением на свои традиции, привычный жизненный уклад и всерьез опасаются утратить национально-государственную идентичность.

В Российской Федерации с ее многообразием языков, традиций, этносов и культур национальный вопрос носит фундаментальный характер. Любой квалифицированный политик должен отдавать себе отчет в том, что одним из главных условий существования страны является гражданская и международная толерантность. Как отмечает В.В. Путин, «Россия — не этническое государство и не американский "плавильный котел", где, в общем-то, все так или иначе — мигранты. Россия возникла и веками развивалась как многонациональное государство. Государство, в котором постоянно шел процесс взаимного привыкания, взаимного проникновения, смешивания народов на

¹ См.: Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор : учеб. пособие / Г. Алмонд и др. М., 2002.

семейном, на дружеском, на служебном уровне. Сотен этносов, живущих на своей земле вместе и рядом с русскими. Освоение огромных территорий, наполнявшее всю историю России, было совместным делом многих народов»¹.

Исходя из вышесказанного, можно с уверенностью утверждать, что российское общество является многосоставным, о чем свидетельствует ряд причин. Одной из таковых можно называть миграционные потоки (есть все основания полагать, что они будут усиливаться), способные изменить привычный уклад жизни и облик целых континентов. Миллионы людей в поисках лучшей жизни, страдающие от социальной неустроенности, покидают свои места проживания.

В своей статье «Россия: национальный вопрос» Президент России В.В. Путин также отмечает, что при всей внешней схожести ситуация у нас — принципиально иная. Наши национальные и миграционные проблемы напрямую связаны с разрушением СССР, а по сути, исторически — большой России, сложившейся в своей основе еще в XVIII в., с неизбежно последовавшей за этим деградацией государственных, социальных и экономических институтов, с громадным разрывом в развитии на постсоветском пространстве².

Российский опыт государственного развития уникален. Многосоставное общество делает нашу страну сложной и многомерной. Однако необходимо понимать, какие далеко идущие последствия могут вызвать попытки разжечь национальную вражду и ненависть к людям иной культуры и иной веры.

¹ Россия: национальный вопрос. URL: <http://putin2012.ru/#article-2> (дата обращения: 15.01.2013).
² См.: Там же.

К.А. Айнутдинова,
старший преподаватель кафедры уголовного
права юридического факультета Казанского
(Приволжского) федерального университета
ms.aynutdinova@mail.ru

Критерии индивидуализации наказания при его назначении по уголовному законодательству стран СНГ и Балтии

Аннотация: статья посвящена рассмотрению критериев индивидуализации наказания при его назначении по уголовному законодательству стран СНГ и Балтии. На основе анализа законодательства стран СНГ и Балтии автор раскрывает критерии индивидуализации наказания при его назначении по уголовному законодательству данных государств, делает теоретические выводы, обращает внимание на некоторые удачные положения рассматриваемых уголовных кодексов, которые могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании уголовного законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: наказание, критерии индивидуализации наказания, индивидуализация наказания, назначение наказания, смягчающие и отягчающие обстоятельства.

Summary: this article deals with the criteria for individualization of punishment when administered under the criminal law of the CIS and Baltic states. Based on analysis of the CIS countries and the Baltic states the author reveals the criteria for individualization of punishment when administered under the criminal law of the states, makes the theoretical conclusions, draws attention to some of the author's opinion,

applicable provision within the penal codes under consideration, which can be used for further improvement of the criminal law of Russian Federation.

Key words: *punishment, punishment individualization criteria, punishment individualization, punishment imposition, mitigating and aggravating circumstances.*

Уголовное законодательство современных государств, с одной стороны, базируется на общих представлениях о преступлении и ответственности за их совершение, а с другой стороны, каждая его национальная система имеет свою специфику. Как подчеркивает А.В. Наумов, она проявляется в содержании основных уголовно-правовых институтов (уголовный закон, преступление, наказание), обусловленном историческими, национальными и культурными традициями, особенностями политического устройства общества, его экономики и многих других факторов¹.

По содержанию и особенностям регламентации основных институтов в литературе выделяют четыре основные системы уголовного права: романо-германскую, англосаксонскую, социалистическую и мусульманскую.

Как известно, российское уголовное законодательство в основном базируется на основных постулатах романо-германской системы. Значительное влияние на него оказала также советская (социалистическая) система уголовного права. Поэтому мы считаем обоснованным — в плане изучения, прежде всего, позитивного опыта и возможности его заимствования в процессе дальнейшего развития российского уголовного законодательства — обращение к анализу уголовного законодательства стран СНГ и Балтии. Это объясняется влиянием советского законодательства и на данные территории.

Значительное сходство с УК РФ в регламентации этих вопросов мы видим в Уголовных кодексах (далее — УК) Азербайджана², Таджикистана³, Узбекистана⁴ и ряда других государств так называемого ближнего зарубежья. Тем не менее и в уголовных кодексах названных государств имеются особенности в регулировании критериев индивидуализации наказания⁵. Так, в ч. 3 ст. 60 УК Таджикистана, посвященной общим началам назначения наказания, отражены более конкретные критерии индивидуализации. При этом авторы используют, в отличие от российского законодателя, само понятие индивидуализации наказания. В указанной части специально закреплено, что при назначении наказания суд исходит из принципа индивидуализации наказания. Среди критериев указывается характер и степень общественной опасности совершенного преступления, под которым понимаются ценность правоохраняемых благ, а также мотивы деяния, способ действий, характер

¹ См.: *Наумов А.В.* Российское уголовное право : курс лекций. Т. 1. Общая часть. М., 2004. С. 451.

² См.: Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. СПб., 2001. С. 83–97.

³ См.: Уголовный кодекс Республики Таджикистан. СПб., 2001. С. 73–87.

⁴ См.: Уголовный кодекс Республики Узбекистан. СПб., 2001. С. 91–100.

⁵ См. об этом: *Иванов В.Д.* Наказание в виде исправительных работ по УК стран СНГ // Бизнес в законе. 2011. № 1. С. 91–93; *Иванова Н.В., Калачан К.Ю.* Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в Уголовном кодексе Российской Федерации и уголовном законодательстве зарубежных государств // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 5. С. 134–138; *Понятие системы наказаний в уголовном праве Республики Таджикистан / И.Р. Тулиев и др.* // Черные дыры в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 66–69 и др.

и размер причиненного вреда, обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, мнение потерпевшего по делам частного обвинения. Среди показателей характера и степени общественной опасности преступления в этой норме указана и личность виновного, т. е. она не рассматривается в качестве самостоятельного критерия индивидуализации наказания.

В качестве обстоятельств, отягчающих наказание, предусмотрены такие не известные российскому УК обстоятельства, как совершение преступления в виде промысла, совершение преступления по мотиву личной вражды, совершение преступления лицом, нарушившим тем самым принятую присягу или профессиональную клятву, совершение преступления в состоянии алкогольного, наркотического опьянения или под воздействием психотропных и других одурманивающих веществ, совершение умышленного преступления в отношении родителей (ч. 1 ст. 62 УК Таджикистана).

В УК Узбекистана общие критерии назначения наказания и, соответственно, его индивидуализации изложены в ч. 3 ст. 54. В ней предусмотрены, помимо известных УК РФ критериев индивидуализации наказания, мотивы содеянного, характер и размер причиненного вреда.

В УК Узбекистана в качестве обстоятельств, отягчающих наказание, закреплены совершение преступления повторно или нового умышленного преступления после осуждения за ранее совершенное умышленное преступление, а также его совершение в состоянии алкогольного опьянения или под воздействием наркотических средств, психотропных или других веществ, влияющих на интеллектуальную деятельность (ч. 1 ст. 56).

В ч. 3 ст. 57 УК Узбекистана предпринята попытка раскрыть содержание исключительных обстоятельств как критерия индивидуализации наказания при назначении более мягкого наказания, которое статьей Особенной части УК не предусмотрено. Исключительными могут признаваться обстоятельства, которые в совокупности характеризуют деяние, личность виновного, степень и форму его вины, поведение лица до и после преступления, причины совершения преступления, а также условия, ему способствующие.

На наш взгляд, в приведенной норме дана более удачная расшифровка исключительных обстоятельств, чем это имеет место в ст. 64 УК РФ. И в принципе некоторые ее положения можно было бы использовать и при совершенствовании регулирования индивидуализации наказания в российском уголовном законодательстве¹.

Понятие индивидуализации наказания используется также в УК Республики Беларусь² и Республики Молдова³. «При назначении наказания, — определено в белорусском Уголовном кодексе, — суд исходит из принципа индивидуализации наказания». При этом суду предписывается учитывать характер и степень общественной опасности совершенного преступления, мотивы, цели преступного деяния, личность виновного, характер

¹ См.: *Гараев М.Т.* Смягчение наказания при его назначении по российскому уголовному праву : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 118–119; *Мифтахов А.М.* Индивидуализация наказания при его назначении с учетом исключительных обстоятельств в российском уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 11, 98, 118.

² См.: Уголовный кодекс Республики Беларусь. СПб., 2001. С. 133–148.

³ См.: Уголовный кодекс Республики Молдова. СПб., 2003. С. 162–177.

нанесенного вреда и размер причиненного ущерба, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, а также мотивировать определяемую меру наказания в приговоре. В данном контексте следует отметить достаточно развернутую систему критериев индивидуализации и назначения наказания в УК Беларусь, которая выгодно отличается от положения ч. 3 ст. 60 УК РФ.

В качестве смягчающих ответственность (а не только наказание) обстоятельств, наряду с другими Кодекс устанавливает: наличие на иждивении виновного малолетнего ребенка (а не малолетних детей, как это имеет место в УК РФ), совершение преступления престарелым лицом (ч. 1 ст. 63). Обращает на себя внимание то, что в этом УК смягчающим и отягчающим обстоятельствам придается более универсальное значение.

В данном УК систематизированы и урегулированы вопросы индивидуализации наказания на основании смягчающих обстоятельств: в ст. 69 предусматривается назначение наказания при наличии смягчающих обстоятельств, а в ст. 70 регламентируется назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное преступление.

В ч. 1 ст. 66 предусмотрен только один критерий индивидуализации наказания. При назначении наказания за преступление, совершенное в соучастии, суд должен учитывать характер и степень участия в нем каждого соучастника.

В то же время, в отличие от многих других кодексов, в ч. 2 ст. 66 УК Беларуси проводится дифференциация ответственности организатора (руководителя) от иных членов организованной группы. Срок его наказания не может быть менее трех четвертей срока наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК¹.

Глава VIII УК Республики Молдова имеет характерное наименование — «Индивидуализация наказания». При индивидуализации и назначении вида и срока наказания судебная инстанция должна учитывать тяжесть совершенного преступления, мотивы, личность виновного, обстоятельства дела, которые смягчают или отягчают ответственность, влияние назначенного наказания на исправление и перевоспитание виновного, а также на условия жизни его семьи (ч. 1 ст. 75).

В ч. 2, 3 и 4 ст. 79 данного Кодекса определяются пределы чрезвычайного смягчения наказания, в частности, при осуждении за совершение особо тяжких преступлений суд может назначить виновному более мягкое наказание, чем предусмотрено уголовным законом, но не менее двух третей минимального наказания (ч. 3 ст. 79). А при осуждении лиц, которые на момент совершения преступления не достигли 18 лет, за совершение тяжкого, особо тяжкого или чрезвычайно тяжкого преступления либо при рецидиве преступления суд может определить наказание ниже низшего предела, но не менее половины минимального наказания, предусмотренного за совершенное преступление (ч. 4 ст. 79).

Исключительные же обстоятельства в УК Молдовы трактуются по существу так же (ч. 1 ст. 79), как и в УК РФ².

¹ См.: *Илиджев А.А.* Назначение наказания за преступление, совершенное в соучастии : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 159.

² См.: *Мифтахов А.М.* Указ. соч. С. 100–101.

По нашему мнению, представляют интерес положения о назначении наказания в УК Республики Казахстан¹. Казахстанский законодатель исходит из того, что лицу, учинившему преступление, должно назначаться наказание, необходимое и достаточное для его исправления и предупреждения новых преступлений. Он, как видно, ориентирует суд на то, чтобы при назначении наказания он учитывал возможность исправления осужденного и предупреждения новых преступлений на основе избранной меры наказания (ч. 2 ст. 52).

Несколько иначе, чем в российском УК, в этом Кодексе изложены общие критерии назначения и индивидуализации наказания. Помимо характера и степени общественной опасности преступления, личности виновного суду предписывается учитывать его поведение до и после совершения преступления, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность и наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи или лиц, находящихся на его иждивении.

Авторы УК Казахстана выделяют в качестве отдельного критерия индивидуализации наказания поведение виновного до и после совершения преступления, а также предписывают суду учитывать влияние назначенного наказания на условия жизни не только его семьи, но и лиц, находящихся на его иждивении. Данный критерий не лишен практического смысла, когда, например, виновный не проживает со своей семьей, но оказывает материальную поддержку своим несовершеннолетним детям, престарелым и нуждающимся в помощи родителям и другим лицам.

Нельзя также не обратить внимание на то, что в данном УК смягчающие и отягчающие обстоятельства рассматриваются как влияющие на ответственность в целом и в том числе на наказание (см. также ст. 53, 54 УК Казахстана). Включение такого положения в УК РФ сняло бы все вопросы о природе этих обстоятельств и их уголовно-правовом значении.

Положение о том, что лицу, совершившему преступление, должно быть назначено наказание, необходимое и достаточное для его исправления и предупреждения новых преступлений, предусмотрено и в УК Украины (ч. 2 ст. 65)².

Среди не известных российскому УК обстоятельств, смягчающих наказание, в этом Кодексе в качестве такового предусмотрено выполнение специального задания по предупреждению или раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации, сопряженное с совершением преступления в случаях, предусмотренных УК (п. 9 ч. 1 ст. 66).

Обстоятельствами, отягчающими наказание, УК Украины признает совершение преступления лицом повторно и рецидив преступлений, совершение преступления лицом, находящимся в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном употреблением наркотических или иных одурманивающих средств³.

Специфична и законодательная регламентация в УК Украины исключительных обстоятельств как основания назначения более мягкого наказа-

¹ См.: Уголовный кодекс Республики Казахстан. СПб., 2001. С. 75–89.

² См.: Уголовный кодекс Украины. СПб., 2001. С. 58–68.

³ См.: *Сундурова О.Ф.* Усиление уголовного наказания: вопросы дифференциации и индивидуализации. Тольятти, 2006. С. 78.

ния, чем предусмотрено законом. Таковыми суд может признавать наличие нескольких обстоятельств, смягчающих наказание, которые существенно снижают степень тяжести совершенного преступления, с учетом личности виновного. При этом смягчение наказания допускается лишь в отношении лиц, совершивших особо тяжкое, тяжкое преступление или преступление средней тяжести. Суд может назначить основное наказание ниже низшего предела, установленного в санкции статьи Особенной части УК, или перейти к другому, более мягкому виду наказания, не указанному в санкции статьи за данное преступление. Однако суд не имеет права назначить наказание ниже низшего предела, установленного для данного вида наказания в Общей части УК (ч. 1 ст. 69). Тем самым при совершении преступления небольшой тяжести данную норму суд применить не может. Данное исключение, как нам кажется, имеет практический смысл, поскольку за преступления небольшой тяжести УК Украины предусматривает наказания, либо не связанные с изоляцией осужденного, либо лишение свободы в альтернативе с другими видами наказаний. Кроме того, надо иметь в виду, что за эти преступления суды нередко с полным на то основанием осуждают виновных условно¹.

На тех же по существу принципах, что и в УК государств СНГ, регламентируется назначение и индивидуализация наказания в УК государств Балтии. Хотя, естественно, в них имеется и существенная специфика. Например, литовский законодатель предписывает суду учитывать при назначении наказания степень опасности совершенного преступления, форму и вид вины, цели и мотивы совершенного преступного деяния, стадию преступного деяния, личность виновного, форму и вид соучастия в преступлении, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность².

В этой же статье, регламентирующей общие начала назначения наказания, предусмотрено достаточно характерное положение, согласно которому, если назначение наказания, установленного в санкции статьи, явно нарушает принцип справедливости, то суд с учетом цели наказания может назначить мотивированное менее строгое наказание (ч. 3 УК Литвы).

Среди обстоятельств, смягчающих ответственность, указаны: совершение деяния лицом в состоянии ограниченной вменяемости, совершение деяния лицом, приведенным в состояние опьянения или дурмана против его воли, неудавшийся добровольный отказ от совершения преступления и др. (ч. 1 ст. 59). Эти смягчающие обстоятельства не известны российскому УК.

В качестве отягчающего обстоятельства УК Литвы признает совершение деяния под воздействием алкоголя, наркотических, психотропных или иных действующих на психику веществ, в случае, если указанные обстоятельства влияли на совершение деяния (п. 9 ч. 1 ст. 60)³.

Достаточно обстоятельно в этом УК регламентированы основания, критерии и пределы индивидуализации с назначением более мягкого наказания, чем предусмотрено законом (ст. 62). При этом литовский законодатель основной акцент делает на поведении виновного после совершения

¹ Анализ данной статьи см.: Мифтахов А.М. Указ. соч. С. 98–100.

² См.: Уголовный кодекс Литовской Республики. СПб., 2002. С. 169–185.

³ См.: Сундурова О.Ф. Указ. соч. С. 79.

преступления — явку с повинной, чистосердечное раскаяние, оказание помощи при расследовании преступления, возмещение или заглаживание имущественного ущерба и др.¹

В то же время многие положения о критериях индивидуализации наказания УК Литвы схожи с нормами УК РФ.

То же самое можно констатировать относительно регламентации назначения наказания и его индивидуализации в УК Латвии². Например, УК Латвии предписывает суду при назначении наказания учитывать характер совершенного преступного деяния и причиненного вреда, личность виновного, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность (ч. 2 ст. 46).

К обстоятельствам, смягчающим ответственность, данный Кодекс относит следующие: 1) совершивший преступное деяние признал себя виновным, чистосердечно раскаялся в содеянном; 2) преступное деяние совершено лицом в состоянии ограниченной вменяемости и др. (ч. 1 ст. 47). Среди отягчающих обстоятельств установлены: 1) преступное деяние совершено повторно или образует рецидив преступных деяний; 2) преступное деяние совершено из корыстных побуждений; 3) преступное деяние совершено под воздействием алкоголя, наркотических, психотропных или иных одурманивающих веществ и др.

Недостаточно разработаны положения УК Латвии об индивидуализации с назначением более мягкого наказания, чем предусмотрено законом, а также за приготовление к преступлению и покушение на преступление, за преступное деяние, совершенное в соучастии, за рецидив преступлений и др.

Таким образом, уголовное законодательство стран СНГ и Балтии в сфере регламентации критериев индивидуализации и назначения наказания характеризуется значительным многообразием. В УК большинства государств предусматриваются те же критерии назначения наказания, что и в УК РФ, а в УК ряда государств — критерии индивидуализации наказания (Беларусь, Молдова).

В качестве общих критериев индивидуализации и назначения наказания предусматриваются степень тяжести совершенного преступления (УК Украины, Молдовы); цели и мотивы совершенного преступления (УК Беларуси, Литвы, Молдовы, Узбекистана); форма и вид вины (УК Литвы); характер и размер причиненного в результате совершения преступления вреда (УК Беларуси, Узбекистана); поведение лица до и после совершения преступления (УК Казахстана).

Многообразием характеризуются также предусмотренные в УК многих государств смягчающие и отягчающие обстоятельства, исключительные или особо смягчающие обстоятельства как критерии чрезвычайного смягчения наказания, критерии индивидуализации наказания за неоконченное преступление, за преступление, совершенное в соучастии, за рецидив преступлений, при совокупности преступлений и совокупности приговоров, а также критерии индивидуализации отдельных видов наказаний.

¹ См.: *Мифтахов А.М.* Указ. соч. С. 101–102.

² См.: Уголовный кодекс Латвийской Республики. СПб., 2001. С. 82–91.

В процессе дальнейшей модернизации УК РФ следовало бы, по нашему мнению, указать в ч. 3 ст. 60 УК РФ не только на характер и степень общественной опасности преступления и личность виновного (которые представляются слишком общими критериями), но и на более конкретные критерии индивидуализации наказания — причины и условия совершения преступления, форму и степень вины, цели и мотивы преступления, характер

В.А. Солдатов,
аспирант кафедры арбитражного процесса
Саратовской государственной юридической
академии
arb@sgap.ru

Гарантии принципа независимости судей как фактор повышения инвестиционной привлекательности Российской Федерации

***Аннотация:** статья посвящена актуальным вопросам повышения уровня юридических гарантий в сфере арбитражного правосудия. Автор предлагает собственную точку зрения относительно проблемы организационных гарантий принципа независимости судей в свете необходимости повышения инвестиционной привлекательности России.*

***Ключевые слова:** арбитражный суд, независимость судей, принципы правосудия, гарантии реализации принципа независимости судей, арбитражное процессуальное право.*

***The summary:** the article is devoted to some controversial questions of increase of level of legal guarantees in sphere of arbitration justice. The author offers his own point of view to a problem of organizational guarantees of a principle of independence of judges in the light of necessity of increase of investment appeal of the Russian Federation.*

***Keywords:** arbitration court, independence of judges, principles of justice, a guarantee of realization of a principle of independence of judges, the arbitration procedural law.*

Изучение принципов арбитражного правосудия как базовых идей, на которых строится законодательство, стало особенно актуальным в последнее время. Процессы экономической модернизации страны настойчиво требуют привлечения инвестиционного капитала в хозяйственную деятельность. Инвестиционная привлекательность экономики страны определяется в том числе и тем, насколько проработаны правовые гарантии защиты прав каждого инвестора. Естественно, совершенствование экономического правосудия является приоритетной задачей государственной правовой политики¹. Однако значение имеет не только введение новых процессуальных институтов, таких как защита прав участников корпоративных отношений и коллективных субъектов права, но и совершенствование традиционных, «корневых» основ арбитражного правосудия и их гарантий.

Независимость судьи арбитражного суда как базовый принцип арбитражного процессуального права предполагает исключение всякого давления на судью

¹ См.: Григорьева Т.А. Проблемы правосубъектности миноритарных акционеров в арбитражном процессе // Правоведение. 2011. № 2. С. 203–209.

извне в процессе принятия им решения. В теории права и законодательстве определяется, что вмешательство государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность по осуществлению правосудия, равно как и оказание давления на судью гражданами и организациями не допускается¹.

Авторы теории разделения властей придавали суду первостепенное и совершенно самостоятельное значение в обеспечении законности, справедливости и свободы при условии, что судебная власть не будет зависеть от других властей. Поэтому самостоятельность и независимость судебной власти нужна не для того, чтобы стать неконтролируемой и неуправляемой, не для самоутверждения судебного корпуса, а для обеспечения реальной возможности пресечения произвола других властей и защиты прав и свобод как отдельных граждан, так и их объединений и общества в целом². Современные исследователи полагают, что назначение судебной власти проявляется в выполняемых ею следующих функциях:

- осуществление защиты прав и свобод личности;
- обеспечение реализации принципа разделения властей;
- предотвращение сосредоточения абсолютной власти в компетенции какого-либо одного государственного органа;
- гарантирование принципа конституционной законности;
- исключение применения силы при политических конфликтах;
- обеспечение принятия правовых законов, их реализация;
- содействие обществу в осуществлении контроля над государственным аппаратом³.

Полагаем, что в рамках деятельности арбитражных судов указанные функции во многом перекликаются с задачами арбитражного правосудия.

Принципы организации правосудия регламентированы Конституцией РФ, а также Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁴. По нашему мнению, принцип независимости судей, а также все судоустройственные принципы, традиционно выделяемые как организационные (осуществление правосудия только судом, государственный язык судопроизводства и др.), по сути объединяют все отрасли отечественного процессуального права, т. к. они действуют во всех отраслях российского процессуального права с определенными особенностями, которые обусловлены специфической отраслью. Независимость суда традиционно обеспечивается рядом экономических, правовых и политических гарантий. В сфере экономического правосудия особое значение приобретают правовые гарантии, особенно такой специфический компонент, как организационные правовые гарантии обеспечения независимости арбитражного суда.

Вопрос об организационных гарантиях независимости судей находится на стыке юридических дисциплин. В полной мере все организационные гарантии нельзя отнести к сфере арбитражного процессуального права. В теории права их относят к сфере различных отраслей. Так, ряд ученых полагают,

¹ См.: *Амиров К.Ф., Сидоров Б.В., Харисов К.Н.* Ответственность за преступное вмешательство в деятельность лиц, осуществляющих правосудие. Казань, 2003. С. 44.

² См.: *Лебедев В.М.* Судебная власть в современной России. Проблемы становления и развития. СПб., 2001. С. 30.

³ См.: *Григорьева Т.А.* Арбитражная юрисдикция в современной России. Саратов, 2002. С. 5–11.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1.

что независимость судьи, в том числе и арбитражного суда, представляет собой объект исключительно уголовно-правовой охраны, что предполагает отнесение к организационным гарантиям только нормы уголовного закона, которая препятствует совершению преступлений против правосудия¹. Однако, по нашему мнению, указанный подход искусственно сужает понятие правовых гарантий, сводя их к применению исключительно норм о запрете определенных действий.

Противоречит данной позиции отраслевая точка зрения на организационные гарантии независимости судей. Так, по мнению Л.А. Кротовой, уголовно-процессуальные гарантии представляют собой правовой механизм, выражающийся в совокупности предусмотренных законом средств (как нормативной базы) и определяемых на их основе способов (как действий по реализации последних), в единстве обеспечивающих достижение задач уголовного судопроизводства². Таким образом, полностью сводить организационные гарантии к императивным нормам уголовного закона не представляется возможным.

Г.А. Жилин указывает на тесную связь задач гражданского и арбитражного судопроизводства и организационных гарантий независимости судей³. В гражданском и арбитражном процессе к организационным гарантиям независимости судей принято относить обеспеченный нормами процессуального права механизм отправления правосудия, который направлен на обеспечение независимости суда. В самом широком смысле указанное понятие коррелирует арбитражной процессуальной форме⁴. Полагаем, что уголовно-правовые гарантии организации правосудия необходимо относить не к гарантиям принципа независимости суда и судьи, а к гарантиям отличного по содержанию принципа неприкосновенности судьи.

Последний представляет собой принцип международного правосудия, состоящий в недопущении привлечения судьи к уголовной ответственности в порядке, который позволил бы оказать на него давление как на лицо, непосредственно отправляющее правосудие. Принцип неприкосновенности судей рассматривается в международном праве как составляющая уголовного законодательства, например, в Декларации основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью, принятой резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г.⁵ и Европейской хартии о статусе судей, принятой в Страсбурге 8–10 июля 1998 г.⁶ Этот принцип необходимо было закрепить в уголовно-процессуальном законодательстве, что и было сделано путем введения в новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации главы 52 «Особенности производства по

¹ См.: *Амиров К.Ф., Сидоров Б.В., Харисов К.Н.* Указ. соч. 2003. С. 48.

² См.: *Кротова Л.А.* Процессуальные гарантии достижения задач уголовного судопроизводства : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1982. С. 104.

³ Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А.А. Власов и др.; под ред. Г.А. Жилина. М., 2004. С. 16.

⁴ См.: *Давыдова Е.Ю.* Системообразующие факторы арбитражного процессуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 12.

⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц». Нормами данной главы был регламентирован особый порядок возбуждения уголовного дела, привлечения судей в качестве обвиняемых, проведения в отношении них оперативно-розыскных мероприятий и специальная подсудность. В арбитражном процессуальном праве принцип независимости судей относится к конституционным, наряду с такими основными началами, как принцип законности и принцип осуществления правосудия только судом¹.

Таким образом, принцип неприкосновенности может рассматриваться в качестве своеобразной юридической гарантии принципа независимости суда, однако считать его тождественным всем организационным гарантиям было бы слишком широким, на наш взгляд, обобщением. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что сам по себе принцип независимости суда носит инструментальный, обеспечивающий характер по отношению к праву человека на справедливое судебное разбирательство беспристрастным и независимым судом. В арбитражном процессе, как указывалось выше, принцип независимости служит гарантией реализации задач правосудия. Организационные гарантии независимости суда, таким образом, недопустимо отождествлять ни с процессуальной формой в целом, ни с задачами правосудия. Их определение, на наш взгляд, требует большей конкретности. Единство статуса судей в Российской Федерации позволяет утверждать, что организационные гарантии для судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов имеют общую правовую природу. Указанные гарантии содержатся как в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»², так и в арбитражном процессуальном законодательстве. В.В. Ярков полагает, что к указанным гарантиям можно отнести: предусмотренную законом процедуру осуществления правосудия; запрет под угрозой ответственности чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; установленный порядок приостановления и прекращения полномочий судьи; право судьи на отставку; неприкосновенность судьи; систему органов судейского сообщества; несменяемость судей (поскольку полномочия судей не ограничиваются каким-либо сроком) и другие юридические гарантии³.

Центральным звеном концепции организационной независимости судебной власти выступает положение о свободе суда от действий законодательной и исполнительной ветвей власти, его полной беспристрастности и самостоятельности. Законодатель не имеет права принимать законодательные акты, аннулирующие решения суда, обладающие по отношению к ним эффектом обратной силы или иным образом вторгающиеся в исполнение судебной функции⁴. Полагаем, что в свете изложенного право судьи рассматривать и разрешать дела на основе закона и в соответствии со своим внутренним убеждением также может найти свое место в системе организационных гарантий

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 98.

² См.: Российская газета. 1992. 29 июня.

³ См.: Ярков В.В. Гражданский процесс. М., 1999. С. 21.

⁴ См.: Салимзянова Р.Р. Возникновение и развитие института неприкосновенности судей в дореволюционной России // Сборник трудов молодых ученых и преподавателей КЮИ МВД России. Казань, 2006. С. 130.

независимости суда. Указанное право позволяет применять закон в соответствии с его смыслом и может быть ограничено только принципом правовой определенности. В то же время ряд ученых относят принцип независимости судей к гарантиям законности в гражданском и арбитражном процессе. Так, условиями и в известной степени гарантиями осуществления принципа законности А.Т. Боннер справедливо называет независимость судей, широкие процессуальные права лиц, участвующих в деле, осуществление судебного надзора и институт пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам¹.

Таким образом, к организационным гарантиям независимости судей в арбитражном процессе следует относить арбитражную процессуальную форму, принцип неприкосновенности суда, само построение системы арбитражных судов и самостоятельное ее место в системе разделения властей. Тесная взаимосвязь между принципом независимости арбитражного суда, целями и задачами правосудия создает условия для повышения уровня гарантий данного принципа, поэтому полагаем, что к процессуальным гарантиям независимости суда можно отнести как судопроизводственные, так и судоустройственные принципы арбитражного процессуального права.

¹ См.: Боннер А.Т. Принцип законности в советском гражданском процессуальном праве. М., 1987. С. 15.

О.В. Козловская,
аспирант Балтийского федерального
университета им. И.Канта
olgakozlovskaya@mail.ru

К вопросу о субъектах мониторинга нормативных правовых актов

Аннотация: статья посвящена определению круга субъектов мониторинга нормативных правовых актов. Анализируются полномочия органов государственной власти в сфере осуществления правового мониторинга и выдвигаются предложения по совершенствованию законодательного регулирования деятельности субъектов правового мониторинга.

Ключевые слова: правовой мониторинг, субъекты мониторинга, Министерство юстиции РФ, Совет Федерации ФС РФ, Государственная Дума ФС РФ, Правительство РФ, Прокуратура РФ.

Summary: this article is devoted to the definition of the range of subjects of legal monitoring. The paper analyzes the powers of government in the implementation of legal monitoring and proposals are made to improve the legal regulation of the activity of the legal monitoring.

Key words: legal monitoring, monitoring agents, Ministry of Justice of Russian Federation, the Federation Council of Russian Federation, State Duma of Russian Federation, Government of Russian Federation, the Russian prosecutor's office.

Законодательно закрепленного перечня субъектов, которые полномочны осуществлять правовой мониторинг на территории Российской Федерации, нет, но определить круг таких государственных органов и должностных лиц представляется необходимым, поскольку именно от

согласованности действий субъектов мониторинга, качества выполняемой ими работы, грамотного разграничения предметов ведения и круга ответственности зависит эффективность мониторинга нормативных правовых актов.

В перечень субъектов мониторинга входят: органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы, осуществляющие мероприятия по мониторингу в пределах вопросов своего ведения и на основании специальных полномочий, которыми они наделены соответствующими нормативными актами.

В Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»¹ были определены две основные категории субъектов мониторинга — конституционные и инициативные. К конституционным субъектам относятся Президент РФ, Правительство РФ и органы исполнительной власти, Федеральное Собрание РФ, Счетная палата РФ, органы судебной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Группу инициативных субъектов составляют институты гражданского общества, экспертные советы при высших органах государственной власти, научные организации и объединения, корпоративные объединения, правозащитные и экологические организации, политические партии.

Рассмотрим полномочия основных субъектов правового мониторинга в этой сфере.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ проводит комплексную работу по созданию и развитию в Российской Федерации института мониторинга законодательства и правоприменительной практики, имеющего важное значение для совершенствования законодательства Российской Федерации². Совет Федерации курирует проведение ежегодной научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики». При его поддержке проходят различные семинары, круглые столы и иные мероприятия, касающиеся правового мониторинга и имеющие целью развитие института мониторинга.

В 2008 г. был создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики, который является экспертно-консультативным органом, действующим при Совете Федерации. Работа Центра направлена на содействие проведению и развитию системы мониторинга. Основной задачей Центра мониторинга законодательства является анализ результатов законодательной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях. Центр также имеет полномочия в сфере разработки предложений по усовершенствованию нормативной правовой базы Российской Федерации.

В 2012 г. была создана Временная комиссия Совета Федерации по мониторингу участия Российской Федерации во Всемирной торговой организации и

¹ См.: URL: http://www.council.gov.ru/inf_sl/report/2005/ (дата обращения: 18.01.2013).

² См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2010 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». URL: <http://council.gov.ru/lawmaking/report/index.html> (дата обращения: 19.02.2013).

Таможенном союзе. Основными направлениями деятельности указанной комиссии являются: анализ практики применения законодательства, выработка стратегии законотворческой деятельности по вопросам участия Российской Федерации в указанных организациях, подготовка предложений по разработке проектов федеральных законов по вопросам такого участия и др.¹

Значимость Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как субъекта правового мониторинга заключается в том, что именно в ней происходит детальное обсуждение законопроектов, что должно способствовать реализации целей правового мониторинга на стадии законотворчества.

К сожалению, сегодня эффективность предпроектной работы с будущим нормативным правовым актом оставляет желать лучшего. Законы и иные акты, содержащие опечатки, неточности, ненужные ссылки, повторы и даже коллизии сегодня не редкость. Например, ст. 110 АПК РФ гласит: «Судебные расходы, понесенные лицами, участвующими в деле, в пользу которых принят судебный акт, взыскиваются арбитражным судом со стороны». С какой именно из сторон, участвующих в процессе, взыскиваются расходы, в Кодексе не уточняется.

В ст. 790 ГК РФ допущенная опечатка меняет смысл нормы на противоположный: «В случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета». Вместо «организацией» должно быть «организации», иначе, исходя из существующей нормы, перевозчик должен предоставлять право льготного проезда определенным категориям граждан, а затем возмещать расходы (впрочем, кому возмещать расходы, из указанной нормы также не ясно).

Только тщательное соблюдение всех стадий законотворческого процесса, ответственное отношение к своей работе и полное служебное соответствие занимаемым должностям депутатов Государственной Думы Российской Федерации позволит этому органу государственной власти способствовать реализации главной цели правового мониторинга — совершенствованию правовой базы страны.

К основным функциям Правительства РФ в области осуществления правового мониторинга относится ежегодное представление Президенту России доклада о результатах мониторинга, а также утверждение плана мониторинга на следующий год. Вопросы изменения или признания утратившими силу законодательных и иных нормативных правовых актов должны учитываться при составлении плана деятельности Правительства РФ.

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ» проводит фундаментальные и прикладные исследования развития законодательства, его отраслей и институтов, анализирует практику

¹ См.: О создании Временной комиссии Совета Федерации по мониторингу участия Российской Федерации во Всемирной торговой организации и Таможенном союзе : постановление СФ ФС РФ от 27 апреля 2012 г. № 95-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2296.

применения законодательства Российской Федерации, а также осуществляет сравнительное исследование законодательства иностранных государств¹, чем содействует Правительству России в осуществлении своих функций в области правового мониторинга.

Одна из важнейших функций Министерства Юстиции РФ в сфере осуществления правового мониторинга — ведение Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Регистр ведется с использованием подсистемы «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России и представляет собой распределенную базу данных, содержащую в электронном и документальном виде правовые акты и сведения о них. Регистр имеет региональный, окружной и федеральный уровни. Поскольку доступ к базе данных Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации является открытым, то, бесспорно, ведение такого регистра способствует получению гражданами Российской Федерации достоверной информации о правовых актах.

В 2010 г. в структуре Министерства юстиции РФ был создан Департамент законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения. Одними из основных задач Департамента являются организация работы по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации и организация и осуществление мониторинга правоприменения. В рамках своих полномочий Департамент занимается обобщением правоприменительной практики, а также анализом хода реализации государственной политики в сфере правового мониторинга, выдвигает предложения по совершенствованию законодательства, проводит правовую и антикоррупционную экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов².

Министерство юстиции России осуществляет постоянный мониторинг законодательства субъектов Федерации, ведомственных нормативных актов, актов органов местного самоуправления, выступает координатором деятельности федеральных органов исполнительной власти в законопроектной сфере и, безусловно, центральным звеном в системе органов государственной власти, осуществляющих правовой мониторинг.

К числу субъектов, осуществляющих мониторинг нормативных актов, следует также отнести суды. Судебная деятельность постоянно связана с отслеживанием и анализом состояния законодательства, поскольку от этого напрямую зависит исполнение судьей своих профессиональных обязанностей, квалифицированное применение закона при принятии судебных решений. Необходимо помнить о важности и сложности составления обзоров судебной практики, которые не только имеют огромное значение для составления

¹ См.: Вопросы федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. № 836 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 2, ст. 287.

² См.: Об утверждении положения о Департаменте законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения: приказ Минюста России от 4 марта 2010 г. № 51. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

общей картины судебного правоприменения, но и являются базой института аналогии закона и права.

Полномочия по толкованию правовых норм Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ предусмотрены ст. 126 и 127 Конституции РФ. Однако важно отметить, что в законотворческой деятельности следует стремиться к достижению такого качества законодательных актов, которое бы существенно снизило необходимость применения юридической аналогии. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что при существовании системы безупречных нормативных правовых актов — логичных, понятных для применения, в которых отсутствуют пробелы, неточности и коллизии — аналогия права и аналогия закона будут применяться существенно реже, что, несомненно, отразится не только на качестве выносимых судебных решений, но и на уровне правовой системы страны в целом.

Еще один субъект правового мониторинга — Следственный комитет РФ — в рамках своих полномочий после выявления пробелов, коллизий, неточностей и других недостатков в нормативных правовых актах принимает меры по их устранению.

Отдельные положения российского законодательства позволяют отнести Прокуратуру РФ к числу субъектов, осуществляющих правовой мониторинг. В частности, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ предусматривает полномочия прокурора внести предложения по совершенствованию нормативных правовых актов в уполномоченные органы. На органы прокуратуры возложены функции по осуществлению мониторинга федерального и регионального законодательства, а также выявлению потребностей в правовом регулировании общественных отношений. Согласно вышеуказанному Закону в рамках предоставленных полномочий органы прокуратуры обязаны принимать меры к устранению пробелов и коллизий правового регулирования.

Статистика, представленная на официальном сайте Прокуратуры Российской Федерации, показывает, что за 2011 г. сотрудниками прокуратуры было выявлено 408 162 незаконных правовых актов, в 2012 г. — 426 605 актов, по удовлетворенным протестам прокуроров отменено или изменено в 2011 г. — 174 797 незаконных нормативных актов, в 2012 г. — 195 887 актов². При этом необходимо особо подчеркнуть, что надзор осуществляется за исполнением законов во всех основных правовых сферах: защита прав и свобод граждан, соблюдение прав несовершеннолетних, оплата труда, обеспечение пожарной безопасности, реализация приоритетных национальных проектов, борьба с коррупцией, уголовное судопроизводство и т. д.

Анализ задач, возложенных на прокуратуру, а также изучение влияния прокурорского надзора на перечисленные сферы общественных отношений позволяют сделать вывод о том, что прокуратура как субъект правового мониторинга выполняет функции, от которых зависит не только состояние правопорядка, но и качество нормативных правовых актов. Своей

¹ См.: Российская газета. 1992. 18 февр.

² См.: URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения 16.02.2013).

деятельностью прокуратура содействует укреплению законности и реализации главной цели, стоящей перед субъектами правового мониторинга — совершенствованию правовой базы Российской Федерации.

Одним из условий развития гражданского общества является вовлечение общественности в процессы законотворчества и совершенствования правоприменительной практики. Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»¹ устанавливается порядок разработки ежегодного плана мониторинга. План мониторинга разрабатывается Министерством юстиции РФ с учетом предложений различных субъектов мониторинга, в том числе институтов гражданского общества и средств массовой информации. В процесс мониторинга правоприменения должен быть вовлечен максимально широкий круг профессиональных юристов, представителей научной школы, правозащитных и общественных организаций, средств массовой информации.

Формы взаимодействия предполагаются различные: взаимный информационный обмен; консультации; проведение научно-практических конференций, рабочих и экспертных групп, семинаров, совещаний, комиссий и т. п. по вопросам состояния законодательства и его правоприменения.

Однако указанные формы участия общественности в реализации правового мониторинга именно «предполагаются», поскольку регламентации этого процесса на законодательном уровне на сегодняшний день нет. При этом хотелось бы особо подчеркнуть, что вопрос участия институтов гражданского общества в осуществлении правового мониторинга крайне актуален, поскольку именно от качества взаимодействия государства в лице его органов и населения зависит успех построения гражданского общества и правового государства.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что перечень субъектов, осуществляющих правовой мониторинг, достаточно широк. Именно от их деятельности, качества выполняемой ими работы, согласованности действий зависит эффективность осуществления правового мониторинга на территории страны. Для успешной работы всех субъектов мониторинга необходима четкая законодательная регламентация их деятельности.

Указ Президента № 657 положил начало формированию единой системы органов государственной власти, осуществляющих правовой мониторинг. Необходимо не только укреплять эту систему горизонтально, но и выстраивать вертикально, приводя к единому знаменателю законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее осуществление мониторинга нормативных актов на их территории.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21, ст. 2930.

К 75-летию ЧЕРНОМОРЦА СЕМЁНА АРКАДЬЕВИЧА

Семён Аркадьевич Черноморец родился 24 февраля 1938 г. на Украине, в г. Бар Винницкой области. Здесь прожил первые 19 лет своей жизни, из которых почти три года (август 1941 – апрель 1944 гг.) провёл в немецких концлагерях. После прохождения воинской службы в 1960 г. С.А. Черноморец поступил на дневное отделение Саратовского государственного юридического института им. Д.И. Курского, который закончил в 1964 г. До 1970 г. работал юрисконсультom в народном хозяйстве. В 1970 г. был принят в целевую аспирантуру юридического института, где под руководством Бориса Вениаминовича Виленского в 1974 г. подготовил и защитил диссертацию на тему: «Образование наркомата продовольствия РСФСР и его деятельность в 1917–1920 гг.».

Последующие годы были отданы родному учебному заведению. Семен Аркадьевич прошёл путь от ассистента до доцента, достаточно быстро завоевав авторитет среди коллег и студентов как один из интереснейших преподавателей вуза.

В июле 1994 г. Семён Аркадьевич был приглашен на Север, сначала директором филиала колледжа, а с марта 1995 г. — в Сургутский государственный университет для создания первого на Тюменском Севере классического центра юридического образования в виде полноценного юридического факультета, где он совмещает должность декана с заведованием кафедрой государственно-правовых дисциплин.

Благодаря трудам С.А. Черноморца на факультете был налажен учебный процесс с участием опытных специалистов-практиков. В настоящий момент большинство преподавателей факультета, уже остепененных, один из которых достиг высокой степени доктора юридических наук (Д.С. Дядькин), составляют собственные выпускники СурГУ, воспитанные Семеном Аркадьевичем.

С 1995 г. С.А. Черноморец ведет активную работу по внедрению на территории округа заочной формы обучения. По его предложению и при его непосредственном участии в ряде городов Ханты-Мансийского автономного округа были открыты филиалы СурГУ, и с октября 1997 г. С.А. Черноморец назначается на должность проректора университета по заочному обучению.

В 2003 г. после защиты диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук по теме: «НЭП. Организационно-правовое регулирование процесса материального обеспечения населения в 1921 — 1927 годы» (научный консультант Е.А. Скрипелев) Семёна Аркадьевича приглашают в столицу Югры, г. Ханты-Мансийск.

И вновь, как декану факультета и заведующему базовой кафедрой С.А. Черноморцу приходится создавать коллектив единомышленников для

становления нового центра правового образования с дневной и заочной формами обучения.

В настоящий момент Юридический институт, возглавляемый долгие годы заместителем Семёна Аркадьевича по факультету Югорского государственного университета С.В. Розенко, успешно прошедший аттестацию Ассоциации юридических вузов, вырос в авторитетный образовательный центр подготовки юристов высшей квалификации для ХМАО.

Несмотря на немолодой возраст и постоянную административную загруженность, юбиляр не прекращает вести научную работу. Результаты его исследований опубликованы более чем в 80 работах (в том числе в четырех монографиях). С.А. Черноморец — академик Российской академии юридических наук, член Ассоциации юридических вузов и Всероссийского общества историков-правоведов.

Характерными для него являются высокая профессиональная эрудиция, неизменное стремление к передаче научных знаний и личного опыта коллегам и студентам, доброжелательность, постоянная готовность оказать помощь.

За многолетнюю и плодотворную работу по развитию и совершенствованию учебного процесса, активную деятельность в области научных исследований и значительный вклад в дело подготовки высококвалифицированных юридических кадров С.А. Черноморцу были присвоены высокие звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» и «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации». За большой вклад в становление юридической науки на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры ему присвоено звание «Заслуженный деятель науки ХМАО — ЮГРЫ».

Все, кто знаком с Семёном Аркадьевичем, неизменно отмечают его выдающиеся душевные качества, высокую степень порядочности, доброту, отзывчивость, готовность прийти на помощь.

Нельзя не сказать о культурной эрудиции юбиляра, его больших вокальных талантах, его неизменном чувстве юмора.

Друзья и коллеги желают Семёну Аркадьевичу здоровья, долгих лет жизни и творческих успехов!

Памяти Ф.А. Григорьева

26 декабря 2012 г. ушел из жизни Федор Андреевич Григорьев. Не стало наставника целого поколения студенчества и педагогов.

Этому уникальному и яркому человеку своим становлением обязаны тысячи юристов в России и далеко за ее пределами.

Жизнь Федора Андреевича — пример достойнейшего служения Родине. Выдающийся организатор, ученый и педагог, видный государственный и общественный деятель Федор Андреевич за свою жизнь сделал невероятно много нового, прежде всего, в науке и высшей школе правоведения.

С его именем связано, по сути, создание крупнейшей кузницы юридических кадров России: Саратовского юридического института — Саратовской государственной академии права — Саратовской государственной юридической академии, где в течение многих лет он работал в должности ректора.

Добрая память о Федоре Андреевиче Григорьеве навсегда останется в сердцах тех, кто работал с ним, учился у него, служил, был знаком с ним.

Со студенческих лет его отличали политическая активность, целеустремленность, творческое мышление, обостренное чувство справедливости, коллективизм. Он избирался на руководящие должности в организациях ВЛКСМ, партийных, общественных организациях регионального уровня МВД, служил в Афганистане.

Студенты и преподаватели обожали его за мудрость, искренность, за необыкновенный дар слова. Весь свой жизненный опыт, незаурядный талант Федор Андреевич посвятил становлению академии права (бывшего СЮИ, а затем СГАП, СГЮА) в целом. Он учил честности, непреклонности, профессионализму, порядочности. Ученики вспоминают о нем с бесконечным уважением и теплотой.

Проработав 10 лет ректором академии, он внес решающий вклад в ее развитие как ведущего научного и учебного учреждения, вывел его в ряд ведущих престижных вузов страны, много сил, труда и энергии уделяя повышению качественного состава научно-педагогических кадров и развитию материально-технической базы академии. В центре внимания Федора Андреевича всегда находились социальные вопросы, что позволило улучшить жилищные условия многих работников вуза.

«Секрет успеха Федора Андреевича заключается в том, что при всех строгих принципах и методических особенностях стиля его деятельности основой всей работы были доброжелательность, уважительное отношение к окружающим», — говорит профессор, заслуженный деятель науки РФ Н.М. Конин.

Умер скоропостижно — от острой сердечной недостаточности. Должно быть, вся сила этого сердца была без остатка отдана людям. К нему шли с бедой в любое время, и он никому ни разу не отказал в помощи. Ведь до последних дней жизни он возглавлял Комиссию по вопросам помилования на территории Саратовской области, был членом Высшей Квалификационной коллегии судей Российской Федерации, первым председателем Общественной

палаты Саратовской области, избирался заместителем председателя ВККС РФ. Пожалеть его самого. Такая мысль почему-то приходит с опозданием.

Он сделал множество научных открытий. Для него не существовало выходных. Он никогда не делал для себя скидок: ни на усталость, ни на нездоровье.

Среди его учеников — и маститые академики, доктора и кандидаты наук, и руководители правоохранительной системы государственного управления, депутатского корпуса всех уровней — от муниципального до федерального.

Редкое жизнелюбие, неиссякаемое чувство юмора, умение слушать, слышать и понимать собеседника поражали всех, кому посчастливилось общаться, работать и служить вместе с Федором Андреевичем. С ним уходит целая эпоха, без которой невозможно почувствовать и понять жизнь современной высшей школы и юридической науки.

Верный сын России, патриот и гражданин, талантливый ученый и организатор, замечательный человек.

Ушел из жизни профессионал высокого класса, ответственный друг, прекрасный семьянин, человек с добрым сердцем и открытой душой. Провожая Федора Андреевича Григорьева, мы склоняем головы перед личностью и Учителем с большой буквы.

*Александр Улиско,
кандидат юридических наук,
доцент Саратовской государственной
юридической академии,
почетный работник высшего
профессионального образования РФ*