
САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
АКАДЕМИЯ
ПРАВА

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 РФ
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*

2 (39) • 2010

САРАТОВ • МОСКВА

Уважаемые коллеги!

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

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



А.В. Малько

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



К.Е. Игнатенкова

Заведующий редакцией, кандидат
юридических наук, доцент, заместитель
директора СФ ИГП РАН



А.Е. Михайлов

**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 8–10 страниц. Рукопись должна быть подписана автором (соавторами). Одновременно с рукописью в редакцию высылаются 2 копии электронной версии статьи на дискете.

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.

**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: igp@sgap.ru, roc@sgap.ru**

СОДЕРЖАНИЕ

К 10-ЛЕТИЮ САРАТОВСКОГО ФИЛИАЛА ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

- Лисицын-Светланов А.Г. (г. Москва)*
Саратовский филиал Института государства и права РАН:
10 лет движения вперед 10
- Матузов Н.И. (г. Саратов)*
Академическая кафедра как центр методологических исследований:
опыт Саратовского филиала
Института государства и права РАН 16
- Малько А.В., Игнатенкова К.Е. (г. Саратов)*
Научно-образовательный центр федеральных и региональных
проблем правовой политики:
практика интеграции юридического образования
и академической науки 22

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

- Коновалов И.Н. (г. Саратов)*
Факторы детерминации
региональной электоральной культуры 29
- Карпов Б.Н. (Республика Казахстан)*
Политоморфология монархической государственности 37
- Горбачев М.В. (г. Саратов)*
Специфика цивилизационной методологии
интерпретации политики: структура и функциональность 41
- Мулюков Ш.М. (г. Нижнекамск)*
Перестройка 1985–1991 гг.: революция или контрреволюция? 45
- Арапханова Л.Я. (г. Назрань)*
Некоторые особенности региональной политической элиты
постсоветского периода (на примере Ингушетии) 50

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Выручаев А.А. (г. Москва)*
Фундаментальная наука России
в период экономического кризиса 59
- Понизова Е.В. (г. Москва)*
Становление института гражданства в современной России 64
- Осинов М.Ю. (г. Тула)*
Правовые процессы и правовые технологии 71
- Беспалова М.П. (г. Ульяновск)*
Основные этапы развития
местного самоуправления в России 78
-

<i>Голубев В.Б., Секретарева Т.М. (г. Йошкар-Ола)</i>	
Реализация права пострадавшего на компенсацию вреда, причиненного невменяемым лицом	87
<i>Назаров А.Д. (г. Красноярск)</i>	
Правоприменительные ошибки при заключении под стражу	92

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

<i>Малько А.В. (г. Саратов), Мазуренко А.П. (г. Минеральные Воды), Струсь К.А. (г. Пятигорск)</i>	
Приоритеты правотворческой политики в сфере предпринимательства	99
<i>Афанасьев С.Ф. (г. Саратов)</i>	
О гражданской процессуальной политике с позиции совершенствования защиты прав и законных интересов предпринимателей	105
<i>Михайлов Н.И. (г. Москва)</i>	
Проблемы правового механизма объединения субъектов предпринимательства в производственно-хозяйственных (финансовых) комплексах	112
<i>Вавилин Е.В., Петров Д.Е. (г. Саратов)</i>	
Транспортное законодательство в условиях развития предпринимательства и модернизации российской экономики	118

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
АСТРАХАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

<i>Киреева С.А.</i>	
Правовая интеграция как важнейшее направление межгосударственной интеграции	125
<i>Романов М.Л.</i>	
Конституционное истолкование актов, содержащих административно-правовые нормы	131
<i>Тарасова Н.В.</i>	
Административно-правовой статус государственной жилищной инспекции в Российской Федерации	136
<i>Максимова Н.А.</i>	
Генезис государственной службы в России	144
<i>Синицина С.В.</i>	
Перспективы клинической инновации в юридическом образовании	150

<i>Безрук А.Н.</i> Совершенствование уголовного законодательства, направленного на борьбу с преступлениями, связанными с загрязнением окружающей среды	154
---	-----

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЦЕНТР СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ
ПЕНЗЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

<i>Саломатин А.Ю.</i> Сравнительно-правовая политика как сфера исследований и образовательных программ	160
<i>Макеева Н.В.</i> Универсализация образовательных программ на основе сравнительно-правового метода	164
<i>Суменков С.Ю.</i> Исключения в различных отраслях российского права: сравнительно-правовой аспект	168
<i>Санисалова Н.А.</i> Развитие современного российского гражданского права в свете зарубежного правового опыта	174
<i>Александрова А.В.</i> Современные тенденции развития социального законодательства (сравнительно-правовой аспект)	179
<i>Терехин В.А., Артемова Д.И.</i> Административная юстиция зарубежных стран как объект сравнительно-правового исследования	183

ЛЕКЦИИ

<i>Бичехвост А.Ф. (г. Астрахань)</i> Политическая мысль Древнего Китая	189
---	-----

Трибуна молодого ученого

<i>Барсукова В.Н. (г. Саратов)</i> Систематизация законодательства и ее влияние на структурирование кодифицированных актов	196
<i>Кузьмина Е.А. (г. Саратов)</i> Современный коммуникативный процесс: формирование многосторонней электронной коммуникации	202

МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА

**«Реформа публичной власти в современной России»
(г. Саратов, 23 ноября 2009 г.)**

<i>Петров М.П. (г. Саратов)</i> Повышение ответственности вертикали публичной власти в современной России	206
---	-----

Игнатенкова К.Е. (г. Саратов)	
К вопросу о месте и роли Президента РФ в системе публичной власти	209
Елистратова В.В. (г. Саратов)	
О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия»	212
Ишекков К.А. (г. Саратов)	
О соотношении и разграничении понятий «правотворчество субъектов Российской Федерации» и «правотворчество органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	213
Науменко Е.С. (г. Саратов)	
Совершенствование административно-правовой основы управленческого взаимодействия как потребность формирующегося гражданского общества	215
Черкасов К.В. (г. Саратов)	
Совершенствование антикоррупционного законодательства России в рамках административной реформы: некоторые проблемы	217
Манаева Е.В. (г. Саратов)	
Понятие субъекта публичной власти по конституционным актам советского периода	219

ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Химичева Н.И., Петрова И.В. (г. Саратов)	
Рецензия на научно-практическое пособие по бюджетному праву: Конюхова Т.В. Институты бюджетного права Российской Федерации. М., 2009. 192 с.	221

CONTENTS

**TO THE 10-YEARS JUBILEE OF SARATOV BRANCH
OF THE INSTITUTE OF STATE
AND LAW OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCE**

Lisitsyn-Svetlanov A.G. (Moscow)	
Saratov branch of the Institute of state and law of the Russian academy of Science: 10 years of progression	10
Matuzov N.I. (Saratov)	
Academic chair as the centre of methodological research: Saratov branch of the Institute of state and law of the Russian academy of science's experience	16
Malko A.V., Ignatenkova K.E. (Saratov)	
Scientific-educational centre of federal and regional problems of legal policy: expertise of legal education and academic science's integration	22

POLITICAL LIFE OF SOCIETY

- Kononov I.N. (Saratov)**
Factors of determination of regional electoral culture 29
- Karipov B.N. (Kazakhstan)**
The political morphology of a monarch state 37
- Gorbachov M.V. (Saratov)**
Specific character civilization methodology interpretation
of politics: structure and functionality 41
- Mulykov S.M. (Nizhnekamsk)**
Perestroika 1985-1991: Revolution or counter — revolution? 45
- Arapkhanova L.Y. (Nazran)**
Some features of regional political elites in post-Soviet period
(for example, Ingushetia) 50

FIELD ASPECTS OF LEGAL POLICY

- Vyruchyaev A.A. (Moscow)**
Basic science in Russia during the economic crisis 59
- Ponizova E.V. (Moscow)**
Formation of institute of citizenship in modern Russia 64
- Osipov M.Y. (Tula)**
The legal process and legal technologies 71
- Bespalova M.P. (Ulyanovsk)**
Main stages of the development
of local self-government in Russia 78
- Golubev V.B., Secretareva T.M. (Yoshkar-Ola)**
Realization of Human right to compensation of damage,
done by irresponsible person 87
- Nazarov A.D. (Krasnoyarsk)**
Law-application mistakes under taking into custody 92

LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF ENTREPRENEURSHIP

- Malko A.V. (Saratov), Mazurenko A.P. (Mineral Waters), Strus K.A. (Pyatigorsk)**
Priorities for the law-making policy
in the sphere of entrepreneurship 99
- Afanasev S.F. (Saratov)**
About the civil remedial policy from a position of perfection protection
of the rights and legitimate interests of businessmen 105
- Mikhailov N.I. (Moscow)**
Problems of a legal mechanism of association of subjects of business
in industrial-economic (financial) associations 112
- Vavilin E.V. (Saratov), Petrov D.E. (Balakovo)**
The transport legislation in the conditions of business development
and modernizations of the Russian economy 118
-

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF RUSSIAN FEDERATION — ASTRAKHAN STATE TECHNICAL
UNIVERSITY**

Kireeva S.A.
Legal integration as the major direction
of interstate integration 125

Romanov M.L.
The constitutional interpretation of the acts,
containing administratively-rule of law 131

Tarasova N.V.
Administrative-legal status of state housing inspection
in the Russian Federation 136

Maximova N.A.
The Public service genesis in Russia 144

Sinicina S.V.
The prospects of a clinical innovation in the juridical education 150

Bezruk A.N.
Improvement of criminal legislation dealing
with environmental pollution 154

**PRESENTATION OF THE CENTRE OF CONTEMPORARY-LEGAL
POLICY OF PENZA STATE UNIVERSITY**

Salomatin A.Y.
Comparative legal policy as a sphere of research and education 160

Makeeva N.V.
Universalization of educational programs
on base comparatively-legal method 164

Sumenkov S.Y.
Exceptions in various branches of Russian law:
comparative legal aspect 168

Sanisalova N.A.
Development of contemporary Russian civil law
in relation with foreign legal experience 174

Alexandrova A.V.
The modern tendencies in the development of contemporary
social legislation 179

Teryokhin V.A., Artemova D.I.
Administrative justice of foreign countries
as object of rather-legal research 183

LECTURES

Bichekhvost A.F. (Astrakhan)
The political thought of Ancient China 189

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

- Barsukova V.N. (Saratov)*
Systematization of the legislation and its influencing
to forming code's structure 196
- Kuzmina E.A. (Saratov)*
Modern communicative process:
formation of multilateral electronic communications 202

ROUND TABLE DISCUSSION'S MATERIALS

Reform of public authority (Saratov, 2009, 23 of November)

- Petrov M.P. (Saratov)*
Growth of responsibility of the public authority's line
in the modern Russia 206
- Ignatenkova K.E. (Saratov)*
To the question about the place and role of President
of Russian Federation if the system of public authority 209
- Elistratova V.V. (Saratov)*
About the differentiation of the concepts «competence»,
«areas of responsibility» and «authority» 212
- Ishkov K.A. (Saratov)*
About correlation and differentiation of the concepts
«legislation of regions of Russian Federation»
and «legislation of bodies of state authority
of regions of Russian Federation» 213
- Naumenko E.S. (Saratov)*
Improving of administrative-legal basis of management cooperation
as the need of forming civil society 215
- Cherkasov K.V. (Saratov)*
Improving of Russian anti-corruption legislation
in the frames of administrative reform: some problems 217
- Manaeva E.V. (Saratov)*
Concept of subject of public authority
according constitutional acts of soviet period 219

REVIEWS AND SURVEYS

- Himicheva N.I., Petrova I.V. (Saratov)*
Review:
Konuhova T.V. Institutes of budgetary law of Russian Federation.
M., 2009. 192 p. 221
-

• К 10-ЛЕТИЮ САРАТОВСКОГО ФИЛИАЛА
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК •

А.Г. Лисицын-Светланов,
доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент РАН
director@igpran.ru

**Саратовский филиал Института государства
и права РАН: 10 лет движения вперед**

***Аннотация:** статья посвящена юбилею Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук. В ней анализируются основные направления деятельности филиала (научно-исследовательская, издательская, грантовая, экспертная), его достижения за 10 лет работы, а также пути дальнейшего развития.*

***Ключевые слова:** наука, фундаментальные исследования, правовая политика, гранты, развитие.*

***Summary:** the article is devoted to the jubilee of Saratov branch of the Institute of state and law of the Russian academy of science. In the article the main directions of its activity (research, publishing, granting, expert), its achievements for 10 years, ways of future development are analyzed.*

***Key words:** science, fundamental research, legal policy, grants, development.*

Российская академия наук — старейшее научное учреждение, интеллектуальный «золотой запас» России. В XVIII в. значительную часть членов академии составляли ученые-юристы. В период новейшей истории был создан Институт государства и права РАН. В этом году он отмечает уже 85-летний юбилей. Несмотря на десятилетия успешной работы на уровне государственно-правовых исследований, в конце XX в. стала очевидной потребность в расширении деятельности института, задействовании регионов, прежде всего тех, в которых активно развивались научные школы. Одной из наиболее сильных вполне оправданно считалась и продолжает считаться саратовская научная школа, отличающаяся сочетанием уважения традиций и применения новаторских методик.

Саратовский филиал Института государства и права РАН был открыт в июне 2000 г. в рамках Федеральной целевой программы «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997–2000 годы». Научные исследования юристов в данном регионе всегда были вузовскими, по организационным и тематическим показателям они проводились в большей степени без систематических контактов с академическими структурами страны. В этом смысле образование филиала позволило расширить возможности научной деятельности не только в масштабе одного вуза (Саратовской государственной академии права), но и юридического образования в целом. За короткий срок коллектив ученых филиала совместно с

представителями академии смог улучшить динамику развития юридической науки и интенсифицировать развитие многих новых форм научной коммуникации в региональном и межрегиональном масштабах. Определяющим фактором стало проведение в жизнь давно возникшей потребности в междисциплинарных коллективных научных исследованиях, в которых мог бы реализоваться богатый опыт саратовской научной школы.

В юбилейный для филиала год можно с полным правом утверждать, что он постепенно становится научным центром интеграционной деятельности, вовлекая в сферу своих интересов как научные, так и научно-образовательные проекты, реализуемые во многих городах России. Филиал завоевывает позиции в обеспечении правовой реформы, оказывает влияние на разработку научных основ и практических рекомендаций в области правовой политики в регионах.

Основная тема научных исследований филиала — правовая политика: концепция и реальность. Осознав всю важность данной проблематики, ее высокую научную значимость и мощнейший практический потенциал, филиал уже в самом начале своего пути приобрел и ныне прочно удерживает статус центра исследования наиболее актуальных федеральных и региональных проблем правовой политики. Он располагает всем спектром необходимых для этого средств: правовой политике, ее теории и отраслевым проблемам посвящены издаваемые книги, проводимые научные мероприятия, создаваемые научно-образовательные центры.

На последних стоит остановиться более подробно. Уже довольно давно специалистами обсуждается необходимость интеграции академической науки и юридического образования. Филиал воплотил ее в жизнь путем создания совместных научно-образовательных центров с вузами ряда регионов. Данная гибкая форма контактов, которая активно используется филиалом, позволяет объединять усилия ученых разных регионов, получать дополнительную финансовую поддержку и максимально эффективно реализовать как «текущие», краткосрочные, так и фундаментальные научные проекты.

В процессе создания новой научно-образовательной структуры, что важно, учитывается главная научная «специализация» конкретного вуза, имеющиеся наработки лучших представителей его научной школы. Так, совместно с Саратовским юридическим институтом МВД РФ создан Научно-образовательный центр правоохранительной политики современной России; с Саратовским государственным университетом им. Н.Г. Чернышевского — Научно-образовательный центр правовой политики в сфере предпринимательства, с Пензенским государственным университетом — Научно-образовательный центр сравнительной правовой политики. В настоящее время уже создано 8 научно-образовательных центров, и филиал не собирается останавливаться на достигнутом, продолжая поиск новых перспективных вариантов сотрудничества.

Справедливо считая, что идея правовой политики в XXI в. будет определяющей, специалисты филиала подготовили Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под ред. А.В. Малько (М.: Дело, 2008) (2,5 п.л., тираж 1000 экз.), ставший итогом

систематизации результатов научных исследований, проводимых в филиале в течение последних лет. В основе данного документа лежит идея о необходимости проведения Российским государством на современном этапе его развития, наряду с иными видами политики, политики правовой как целенаправленной и планомерной деятельности органов государственной власти в сфере правового регулирования социальных отношений. По мнению специалистов филиала, необходимость формализации научных взглядов на современную правовую политику в виде Концепции обусловлена способностью такого рода документа оказать позитивное влияние на процессы модернизации современного федерального и регионального российского законодательства и практики его применения, обеспечения единства и целостности правового пространства и укрепления государственности в России, повышения степени целесообразности и эффективности правового воздействия на все сферы социальной жизни в условиях переходного периода.

В проекте Концепции представлены современные научные подходы к проблеме стратегии и тактики юридического воздействия, дана общая характеристика современного состояния правовой жизни и правовой политики в Российской Федерации, обозначены ее основополагающие принципы, цели и приоритеты, сконструирована модель механизма ее реализации. Проект включает также перечень основных мер, направленных на преодоление недостатков и повышение эффективности правовой политики в России. Отдельно выделены приоритетные направления и пути совершенствования правовой политики в субъектах Российской Федерации.

Возможности научного сотрудничества и прикладной аспект научных исследований — чрезвычайно перспективная область деятельности филиала. Его широкие научные связи и приобретенный практический опыт позволяют в кратчайшие сроки реализовать инициативы издания коллективных трудов на основе обширной эмпирической базы, доступа к средствам социологического мониторинга правовых процессов многих регионов России. Актуальная тематика научных исследований представлена в крупных проектах учебного, учебно-методического, монографического и научно-практического предназначения при организации и поддержке со стороны филиала.

Многие ученые-юристы с энтузиазмом откликнулись на идею разработки теоретико-методологических и научно-прикладных вопросов правовой политики. В числе самых последних коллективных трудов следует выделить следующие:

- Современные методы в правоведении : монография. Саратов: Изд-во СЮИ МВД РФ, 2007.
 - Политическая и правовая жизнь изменяющейся России: проблемы качества и стратегия развития : монография. Саратов: Изд-во СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2007.
 - Правовая политика в Российской Федерации: региональный уровень : монография / под ред. А.В. Малько. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2008.
-

- Российская правовая политика в осуществлении реформы местного самоуправления : монография / под ред. А.В. Малько. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2008.

- Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни : монография / под ред. А.В. Малько. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009.

- Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты : монография / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.

Всего же сотрудниками филиала опубликовано и подготовлено к опубликованию более 300 научных публикаций, среди них — 37 монографий, свыше 200 научных статей.

Наглядным отражением наработок филиала является издаваемый им с 2000 г. академический и вузовский юридический научный журнал «Правовая политика и правовая жизнь» (главный редактор — директор Саратовского филиала ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько). Специфика журнала в том, что он является тематическим по своему характеру. За эти годы на его страницах публиковались статьи как маститых ученых, так и подающих (и оправдывающих) надежды молодых исследователей, представляющих Россию и ближнее зарубежье. Журнал высоко «котируется» среди научной общественности, распространяется по всей России, а также в странах СНГ, одинаково востребован и среди студентов и аспирантов, и в профессорских кругах. Вполне заслуженно журнал был включен ВАК Минобразования и науки РФ в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Помимо этого фундаментальные исследования филиала сконцентрированы на таких злободневных проблемах, как антикоррупционная политика, правоохранительная политика, правотворческая политика, поощрительно-правовая политика, ответственность публичной власти и ряде других.

В настоящее время в структуре филиала функционируют два сектора: теории правовой политики (заведующий — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ В.Н. Синюков) и отраслевых проблем правовой политики (заведующий — доктор юридических наук, доцент Е.В. Вавилин). В рамках филиала на общественных началах функционируют семь научно-исследовательских секторов: информационно-правовой политики; финансово-правовой и налоговой политики; правовой политики в сфере частного права; судебно-правовой политики; сравнительного правоведения; политико-правовых технологий; экологической и природоресурсной политики, с которыми сотрудничают известные ученые из различных городов России (Воронежа, Казани, Москвы, Пензы, Санкт-Петербурга, Самары, Тамбова, Тюмени и др.), докторанты, аспиранты, соискатели.

Особенностью филиала, отличающей его от большинства научных учреждений страны, можно считать его молодой коллектив. Небольшой, но сплоченный, юный, но компетентный и ответственный, он состоит из

талантливых, активных, инициативных молодых людей, сознательно решивших посвятить себя развитию отечественной науки. Тем самым опровергается суждение о том, что молодежь не идет в науку. Она не просто «идет», она двигает науку вперед — благодаря оригинальности, смелости, незапрограммированности мышления молодежь вносит в нее «свежую струю».

Несмотря на свою молодость, практически весь коллектив «остепенен» (из девяти научных сотрудников трое имеют ученую степень доктора юридических наук, пять — кандидата юридических наук). В настоящее время активно работают над докторскими диссертациями четверо исследователей (две защиты планируются в самое ближайшее время).

В целях активизации и оптимизации научного поиска филиалом организуются и проводятся конференции, семинары, круглые столы и другие научные мероприятия.

Можно отметить положительный резонанс многих научных мероприятий филиала, таких как всероссийский круглый стол «Правотворческая политика в современной России» (Минеральные Воды, 19 марта 2009 г.); круглый стол «Доктринальные начала российской правовой политики» (Тамбов, 15 мая 2009 г.); всероссийский круглый стол «Законотворческая политика в субъектах Российской Федерации» (Пенза, 3 сентября 2009 г.); круглый стол «Проблема формирования правоохранительной политики» (Саратов, 26 ноября 2009 г.); круглый стол «Правовая политика и правовая реформа в современной России» (Самара, 10–11 июня 2008 г.); круглый стол «Правотворческая политика в Российской Федерации» (Ростов-на-Дону, 23 июня 2008 г.); международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы судебно-правовой политики» (Пенза, 24 мая 2007 г.); научно-практический семинар «Правовая политика в осуществлении реформы местного самоуправления» (Саратов, 25 октября 2007 г.); международный круглый стол «Правовая политика: проблемы формирования» (Ереван, 4 октября 2007 г.); круглый стол «Антикоррупционная политика и судебная реформа» (Саратов, 26 ноября 2004 г.); круглый стол «Концепция правовой политики в субъекте Российской Федерации» (Саратов, 25 июня 2004 г.); круглый стол «Правовая политика: от концепции к реальности» (Саратов, 3 июня 2004 г.) и многих других.

Таким образом, филиал «не стоит на месте». Организация в рамках Филиала и сотрудничающих с ним вузов межрегиональных, всероссийских и даже международных научных конференций, семинаров, круглых столов сочетается с проведением выездных мероприятий. География таких мероприятий охватывает практически всю Россию — от Москвы до Владивостока, от Смоленска до Пятигорска. Но «поле деятельности» филиала не ограничивается пределами нашей страны: об этом свидетельствуют научные мероприятия, организованные и проведенные при его участии в Ереване и Душанбе.

В последнее время филиал практикует новый вид научного общения — проведение совместных круглых столов журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь», сочетая их с читательскими конференциями. По результатам мероприятий традиционно публикуются обзоры.

Филиал разработал и успешно воплотил в реальность свою, «эксклюзивную» форму научного диалога — постоянно действующий научно-методологический семинар (руководитель — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Н.И. Матузов), посвященный актуальным проблемам правовой политики и правовой жизни (например, льготно-правовой политике, антикоррупционной политике, необходимости «сильного государства», процессу правообразования, исключениям в праве, роли информационных технологий в формировании и осуществлении правовой политики).

Своеобразным «изобретением» филиала также можно считать функционирующую на его базе Школу молодого ученого, основной целью которой является обучение аспирантов и соискателей, преподавателей и научных сотрудников методологии и методике научного исследования. В 2002 г. состоялась ее первая сессия, проведенная в форме круглого стола с использованием активных методик обучения. Школа объединяет усилия коллективов филиала и Саратовской государственной академии права в деле подготовки квалифицированных научных и педагогических кадров. Она воссоздает утраченные ныне традиционные методы систематической работы с молодыми учеными с целью повышения их квалификации и в то же время активно применяет современные методики и инновационные технологии.

В течение всего времени своего существования филиал ведет грантовую деятельность, что также является показателем его активности. Он выявляет наиболее проблемные аспекты современной политико-правовой действительности, требующие глубокой, детальной научной разработки, озвучивает их и при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, Российского гуманитарного научного фонда, Министерства образования и науки РФ становится центром их исследования. В настоящее время ведется предметный комплексный анализ правоохранительной политики, поощрительно-правовой политики, правотворческой политики, оптимизации вертикали публичной власти, системности и эффективности нормативно-правовых актов, правовой политики в сфере предпринимательства, интеграции юридического образования и академической науки.

По своей инициативе и по запросам филиал готовит экспертные заключения и тем самым участвует в мониторинге практики законотворчества. Опыт подобного рода деятельности достаточно солиден: подготовлены экспертное заключение на Концепцию проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» для Министерства юстиции РФ; заключение на запрос Конституционного Суда РФ о проверке конституционности положений Федерального закона от 12 января 1995 г. 5-ФЗ «О ветеранах» и Федерального закона от 22 августа 2004 г. 122-ФЗ (так называемый «Закон о монетизации льгот»); заключение на запрос Конституционного Суда РФ о проверке конституционности положений п. 1 ст. 10 Закона РФ «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»; заключение на проект федерального закона «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей»; заключение на проект федеральных государственных стандартов по направлению подготовки 23м «Юриспруденция», которое направлено в Ассоциацию

юридических вузов России (г. Москва); аналитические материалы по основным вопросам правовой политики и структуре новой редакции Военной доктрины Российской Федерации для Института государства и права РАН. Филиал также принял участие в разработке проектов федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и закона Саратовской области «О культуре».

Сегодня Саратовский филиал Института государства и права РАН отмечает свой первый юбилей. За десять лет он не просто сделал первые шаги, он «вырос», «окреп» и превратился в полноправного участника научной жизни. Он продолжает укреплять внешние контакты и внутренне самосовершенствоваться. Дальнейшая судьба филиала неразрывно связана с планомерным, эволюционным развитием российской науки.

Н.И. Матузов,

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный деятель науки РФ,

заведующий академической кафедрой

Научно-образовательного центра федеральных

и региональных проблем правовой политики

noc@sgap.ru

Академическая кафедра как центр методологических исследований: опыт Саратовского филиала Института государства и права РАН

Аннотация: статья посвящена такой форме интеграции научного и образовательного процессов, как академическая кафедра. Автор анализирует опыт работы академической кафедры совместного Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук и Саратовской государственной академии права Научно-образовательного центра федеральных и региональных проблем правовой политики.

Ключевые слова: академическая кафедра, методологическое исследование, научно-образовательный процесс, методологический семинар, интеграция науки и образования.

Summary: the article is devoted to such form of integration of scientific and educational processes as Academic chair. The author analyzed the experience of functioning of Academic chair of joint of Saratov branch of the Institute of state and law of the Russian academy of science and Saratov state academy of law Scientific-educational centre of federal and regional problems of legal policy.

Key words: Academic chair, methodological research, scientific-educational process, methodological seminar, integration of education and science.

Как известно, в настоящее время на федеральном уровне сформирована стратегия модернизации Российского государства и общества. Не последняя роль в решении этой задачи отводится сфере науки и образования. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской

Федерации на период до 2020 г.¹ В ней большое внимание уделено социальным и институциональным проблемам, среди которых — недостаточный уровень развития национальной инновационной системы, координации образования, науки и бизнеса.

Современный юридический вуз как учебный и научный центр должен обеспечивать приток необходимых социальных инноваций. Задача их создания, аккумуляции и прикладной настройки в виде соответствующих правовых решений становится как никогда актуальной. Интеграция академической науки и образования — один из магистральных путей повышения инновационной активности. К сожалению, подобные ресурсы пока весьма ограничены по причине немногочисленности внеобразовательных научных подразделений правового профиля.

В образовательной и научной среде ощущается отсутствие понимания необходимости концептуализации юридических знаний, которые передаются в процессе обучения субъектам образовательных отношений. Нередко знания существуют в бессистемном виде, а научные достижения оперативно не внедряются в учебный процесс. Один из путей преодоления этой инертности — концептуализация знания и своевременная передача его в рамках всякого комплекса. Гуманитарное знание не должно превращаться в идеологическую догму и устаревать еще на стадии внедрения учебных и учебно-методических разработок. Одна из главных причин того, что так происходит — глубокая дезинтеграция юридической науки. К сожалению, системы предотвращения подобных негативных факторов, снижающих качество образования, пока не создано.

Необходимость интеграции академических и вузовских учреждений обусловлена также тем, что в настоящее время начался процесс «ранжирования вузов» по принципу наличия в них «сильного фундаментального образования». Одним из самостоятельных направлений интеграции становится развитие законодательства о научно-исследовательских центрах, созданных на базе тех или иных вузов и академических учреждений.

Эта проблема неоднократно становилась предметом государственного внимания и обсуждения. Однако предпосылки для ее комплексного решения созданы относительно недавно. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»² закрепил несколько важных нововведений, создал правовую основу интеграционных процессов. По мысли законодателя, интеграция высшего и послевузовского профессионального образования и науки имеет целью кадровое обеспечение научных исследований, а также развитие и совершенствование системы образования путем использования новых знаний и достижений науки и техники.

Новые возможности вузов названный Закон связывает с такими правами и основанными на них видами организации научной деятельности,

¹ См.: О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. 47, ст. 5489.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. 49, ст. 6069.

как проведение высшими учебными заведениями научных исследований и экспериментальных разработок за счет грантов или иных источников финансирования; привлечение высшими учебными заведениями сотрудников научных организаций и научными организациями работников высших учебных заведений на договорной основе для участия в образовательной и (или) научной деятельности; осуществление высшими учебными заведениями и научными организациями совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок, а также иных совместных мероприятий на договорной основе; реализация научными организациями образовательных программ послевузовского профессионального образования, а также образовательных программ дополнительного профессионального образования; создание на базе высших учебных заведений научными организациями лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность, в порядке, установленном Правительством РФ; создание высшими учебными заведениями на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс, в порядке, установленном Правительством РФ.

Интеграция науки и образования должна пониматься в контексте объединения научного сообщества — академической и вузовской науки — для решения крупных, фундаментальных проблем. Российское государство нуждается в новейших юридических разработках, без которых невозможно оптимизировать и реформировать социальные технологии. Необходимы разработки в области оптимизации конституционного регулирования, административной реформы, антикоррупционной политики, в сфере саморегулирования, развития партнерства исполнительной власти и гражданского общества, в области местного самоуправления и другие.

Уже сделаны определенные шаги в этом направлении. Например, Саратовский филиал Института государства и права РАН осуществляет исследовательскую программу в области проблем современной правовой политики. В связи с этим инновационным проектом является рассмотрение правовой политики в качестве концептуальной идеи, позволяющей проводить комплексный и целенаправленный анализ и моделирование политико-правовой системы. Подобные проекты важны не сами по себе, а в контексте включенности их в единую систему образования и науки. В условиях гибкости образовательных программ их конфигурация может корректироваться в соответствии с потребностями юридической науки и практики. Так, опыт работы учреждений РАН над проблемами правовой политики показателен и в этом плане. В частности, на основе научных разработок филиалом подготовлен инновационный курс лекций «Правовая политика современного Российского государства». Данная новая область юридической науки уже несколько лет представлена спецкурсом в рамках магистерской подготовки.

Разработана также Концепция правовой политики в современной России, которая при условии внедрения ее в учебный процесс будет способствовать формированию политико-правового мышления специалиста-юриста нового поколения. С этой целью сотрудниками кафедры был подготовлен и из-

дан курс лекций под редакцией Н.И. Матузова, А.В. Малько «Российская правовая политика» (Москва, 2003 г.). Мы исходим из того, что любое новое достижение должно гарантированно внедряться в процесс обучения. Все сказанное в полной мере отвечает требованиям компетентного подхода к образованию, успешно реализуемого в европейском регионе.

В условиях недостаточной мобильности правовой науки, нередко отстающей от законодательства и правоприменения, что неизбежно сказывается и на качестве образования, требуются дополнительные меры, суть которых сводится к приданию качеств системности всей сфере образования и науки. На первый план выходит решение такой задачи, как создание организационно-правовых, аналитических и прочих предпосылок для интеграции юридического образования и науки.

Новые структуры — это академические и вузовские научно-образовательные кафедры, центры, лаборатории, которые по своей сути выступают замещением кафедральных дисциплинарных схем организации научных исследований; они также выступают аналогом традиционных научных школ. Однако в отличие от научной школы, формирование которой, как правило, длится не один десяток лет, научно-образовательное подразделение позволяет в краткий срок оперативно создать научный коллектив, в том числе для одного проекта, и реализовать горизонтальный подход к организации научной деятельности. В этом плане важно отметить, что академическая кафедра имеет широкие возможности для привлечения внешних исполнителей научных программ и проектов, то есть для построения своей работы по модульному принципу.

Кроме того, ценность подобных структур заключается в возможности проводить междисциплинарные исследования, иными словами, они наиболее важны как структуры, отвечающие за поисковый, аналитический компонент, которому придается принципиальное значение в свете требований образовательного стандарта. Именно этот компонент позволяет наполнить стандарт спецификой вузовского сегмента образовательной программы. Все это делает актуальной задачу создания и развития академических кафедр и подобных им интеграционных структур, связывает ее с потребностями юридического образования сегодняшнего и завтрашнего дня.

Одна из миссий, которую призваны выполнять академические кафедры, связана с принципиальным вниманием к вопросам методологии науки. Молодые ученые нередко вынуждены формировать свои научные знания, особенно в гносеологическом аспекте, бессистемно, на основе самообучения. Поэтому необходимо заботиться о передаче научных технологий начинающим ученым: методики и методологии исследования, системы понятий и категорий, основ научной картины мира как в разрезе конкретной правовой науки, так и в контексте общей теории права. Это становится возможным за счет организации научных школ для молодых ученых, передачи конкретного опыта исследований, а также распространения знаний и рекомендаций в сфере использования информационных систем, формальных и неформальных правил и стандартов подготовки и оформления научных работ, периодических (журнальных) публикаций, обязательных требований к квалификационному научному исследованию.

Центральным аспектом подготовки молодых ученых и показателем уровня научной работы выступает, как отмечалось, методология. С целью привлечения внимания к этой проблеме Саратовским филиалом Института государства и права РАН предложена такая весьма ценная, на мой взгляд, форма кооперации методологического направления, как *постоянно действующий научно-методологический семинар* для обсуждения наиболее актуальных тем, как правило, докторского уровня, обмена опытом, проведения развернутых дискуссий, выражения плюрализма мнений, доводов, аргументов. Автор этих строк как бессменный руководитель названного семинара не раз убеждался в том, насколько полезна и продуктивна данная форма, насколько она помогает в самом исходном пункте исследовательской программы сформировать правильное направление дальнейшей работы докторанта или иного докладчика, соответствующее современным научным критериям получения объективных результатов.

Важность методологических исследований и повышения общего аналитического уровня научных работ подтверждается высокой востребованностью указанной организационной формы интеграционного типа. Создание в 2004 г. академической кафедры позволило сделать регулярной работу семинара. За прошедший период в работе этого небольшого, но ценного форума приняли участие не только сотрудники филиала и академии права, но и других вузов Саратова (Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, Саратовского юридического института МВД РФ), а также ученые из других городов (Пенза, Тамбов, Астрахань, Волгоград, Самара). По сути, семинар приобрел межвузовский и межрегиональный характер.

О значимости данной формы научной коммуникации красноречиво говорит тематика семинаров: «Проблемы правовой политики государства в области противодействия вывозу капиталов за границу» (24 июля 2002 г.); «Юридический процесс: методология исследования» (18 июня 2003 г.); «Концепция правовой политики в Российской Федерации» (17 декабря 2003 г.); «Информационные средства модернизации российского права» (29 сентября 2004 г.); «Современное российское право: нравственное измерение» (16 февраля 2004 г.); «Коррупция: современные подходы к исследованию» (30 ноября 2004 г.); «Сильное государство и активная личность как потребность времени» (31 марта 2005 г.); «Льготно-правовая политика в современной России» (25 мая 2005 г.); «Роль информационных технологий в формировании и осуществлении правовой политики современной России» (27 июня 2005 г.); «Концепция антикоррупционной политики: необходимость формирования» (15 декабря 2005 г.); «Новый методологический подход к идее “правовой жизни”» (1 июня 2006 г.); «Синергетика как перспективный методологический ресурс правоправедения» (28 февраля 2007 г.); «Российское законодательство: состояние и тенденции развития» (22 марта 2007 г.); «Законные интересы: методология исследования» (26 ноября 2007 г.); «Методология исследования исключений в праве» (17 апреля 2008 г.); «Правообразование: методология

исследования» (25 ноября 2008 г.); «Правоохранительная политика современной России» (22 апреля 2010 г.).

Формой научно-издательского сопровождения семинара стал журнал «Правовая политика и правовая жизнь», в котором публикуются не только доклады участников семинара, но и выступления в рамках дискуссии. Читатель получает возможность сравнивать и сопоставлять различные точки зрения, избирать наиболее рациональные, на его взгляд, методологические приемы и методы, отстаивать различные мнения, концепции. Все это способствует выработке культуры методологического мышления, преодолению одноплярности правовых воззрений.

Общие вопросы методологии юридической науки отражены в изданном под редакцией М.Н. Марченко сборнике научных трудов «Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы» (Вып. 1, Москва, 2006 г.). Дальнейшая разработка указанной тематики нашла комплексное выражение в коллективной монографии «Современные методы исследования в правоведении» (под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, Саратов, Изд-во СГАП, 2007 г.). Книга вызвала широкий отклик и интерес научного юридического сообщества.

Признание также получили такие коллективные работы ученых кафедры, как коллективная монография «Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект» (под редакцией Н.И. Матузова, А.В. Малько, Саратов, 2005 г.); «Правовая политика России: теория и практика» (под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, Москва, 2006 г.); «Поощрительные санкции в праве. Реальность и юридическая конструкция» (под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, Саратов, Изд-во СГАП, 2008 г.); книга В.В. Ныркова «Поощрение и наказание как парные юридические категории» (под редакцией А.В. Малько, Саратов, 2006 г.) и другие издания.

Вопросы методологии стали предметом постоянного внимания в ходе работы Школы молодого ученого, которая проводится один раз в год под эгидой академической кафедры. Перед участниками школы выступают известные ученые филиала и академии права.

Таким образом, к методологической стороне юридической науки проявляется должное внимание на всех этапах высшего профессионального и послевузовского образования. Это позволяет постепенно наращивать потенциал исследовательской работы, создавать дополнительные условия для успешного научного поиска и апробации идей. Можно констатировать близкий к максимальному процент положительного исхода защит докторских диссертаций, прошедших апробацию на упомянутом семинаре по методологии, а также проверку различных теоретических концепций и ключевых идей современной юридической науки.

В заключение хотелось бы отметить, что инновационное развитие предполагает инновационный тип юридического образования и науки, их взаимосвязь, дополнительные каналы интеграции этих тесно взаимосвязанных подсистем. Приоритетность науки, внимание к ее развитию — основной

капитал любой модели образования. База для увеличения конкурентоспособности юридического вуза формируется в результате наращивания потенциала научно-преподавательских кадров. Достижению этих целей служит позитивный опыт интеграции, накопленный академической кафедрой Научно-образовательного центра федеральных и региональных проблем правовой политики, созданного совместно Саратовским филиалом Института государства и права РАН и Саратовской государственной академией права.

А.В. Малько,

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

К.Е. Игнатенкова,

кандидат юридических наук,
ученый секретарь Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igp@sgap.ru

**Научно-образовательный центр федеральных
и региональных проблем правовой политики:
практика интеграции юридического
образования и академической науки***

***Аннотация:** статья посвящена совместному Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук и Саратовской государственной академии права Научно-образовательному центру федеральных и региональных проблем правовой политики. Центр представляет собой эффективную форму интеграции юридического образования и юридической науки, основная цель его создания — разработка крупных, фундаментальных научных проектов.*

***Ключевые слова:** наука, образование, фундаментальные исследования, правовая политика, интеграция образования и науки.*

***Summary:** The article is devoted to the joint of Saratov branch of the Institute of state and law of the Russian academy of science and Saratov state academy of law Scientific-educational centre of federal and regional problems of legal policy. The Centre is the form of integration of legal education and academic science, the main aim of its creation is the development of major, fundamental scientific projects.*

***Key words:** science, fundamental research, legal policy, integration of education and science.*

В условиях современных российских реалий традиционная схема взаимодействия образования и науки, обучения юридическим дисциплинам требует существенной модернизации, приведения в соответствие с вызовами времени. Одной из насущных потребностей, обусловленных ко-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2010 годы)», проект . 2.2.1.1/3152.

ренными переменами в политике, экономике и, как следствие, кардинальным полномасштабным изменением всего российского законодательства, которое нужно не просто знать, но и уметь анализировать с научной точки зрения, является сближение, другими словами, интеграция академической науки и юридического образования.

Надо сказать, что российская высшая школа всегда отличалась научной фундаментальностью: многие глубокие, а в ряде случаев революционные научные исследования появлялись не исключительно в стенах академических научных учреждений, а в высших учебных заведениях. Поэтому интеграция юридического образования и фундаментальной академической науки представляется своевременной и перспективной тенденцией в целях организации взаимовыгодного сотрудничества, решения наиболее сложных и актуальных научных задач и оперативного внедрения полученных результатов в учебный процесс.

Нормативную основу интеграционных процессов фундаментальной академической науки и юридического образования заложили Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1996 г. 1062 «О Федеральной целевой программе "Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997–2000 годы"» (с изм. от 30 декабря 2000 г.)¹ и Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»². Саратовская государственная академия права и Саратовский филиал Института государства и права РАН, понимая всю важность сближения науки и образования, стали одними из первых государственных учреждений в Приволжском федеральном округе, которые воплотили в реальность такую интегрированную форму, как научно-образовательный центр. В начале 2004 г. совместными усилиями был создан Научно-образовательный центр федеральных и региональных проблем правовой политики для достижения общих научно-исследовательских, образовательных, информационных целей. В широкий перечень задач созданного центра входили также повышение качества высшего и послевузовского профессионального образования, организация проведения учеными высшей школы и Российской академии наук фундаментальных научных исследований, обеспечение глубокой специализации аспирантов, магистрантов и студентов в области современных проблем правовой политики и развитие новых междисциплинарных научных направлений благодаря интеграции высшего образования и фундаментальной науки. При этом необходимо отметить, что с поставленными задачами центр успешно справляется.

Основная тема научных разработок центра отражена в его названии — это наиболее актуальные федеральные и региональные проблемы правовой политики на современном этапе развития Российского государства. Ее в той или иной мере анализируют многие исследователи, как теоретики, так и отраслевники, представляющие различные научные школы многих российских городов. Ученые, занимающиеся научными исследованиями в Саратовской

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. 38, ст. 4432; 2001. 2, ст. 183.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. 49, ст. 6069.

государственной академии права, традиционно славящейся сильной теоретической школой, также не обошли вниманием данное перспективное направление. Научно-образовательный центр федеральных и региональных проблем правовой политики был создан для оперативного реагирования на новейшие научные веяния и достижения, аккумуляции последних разработок в этой сфере и создания в рамках общей научной концепции правовой политики некоего конечного, целостного научного продукта.

Одним из таких «продуктов», отличающимся научной новизной и практической значимостью, стал курс лекций «Российская правовая политика» под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько (М.: Норма, 2003). Книга явилась первым междисциплинарным исследованием, созданным совместными усилиями ведущих представителей науки и образования, призванным сформировать у будущих ученых-правоведов и юристов-практиков представление об одном из важнейших феноменов современной юридической жизни — правовой политике. Логическим продолжением исследования проблем правовой политики стал выход коллективной монографии «Правовая политика России: теория и практика» под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько (М.: Проспект, 2006), в которой детально изложены актуальные теоретические и практические вопросы современной правовой политики в свете происходящих в России процессов и перемен, новейших реалий и тенденций. Авторский коллектив данной монографии, включающий ученых Саратовской государственной академии права и Саратовского филиала Института государства и права РАН, был расширен по сравнению с коллективом авторов предыдущей работы за счет еще большего представительства научных школ различных российских городов (Астрахань, Белгород, Волгоград, Москва, Пятигорск, Пенза, Ростов-на-Дону, Самара, Ставрополь), что, безусловно, повысило научную значимость результатов комплексного исследования.

К несомненным достижениям центра можно отнести такие крупные научные работы, созданные совместными усилиями Саратовского филиала Института государства и права РАН и Саратовской государственной академии права, как: монография «Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект» под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько (Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005); «Краткий юридический словарь», ответственный редактор А.В. Малько (М.: Проспект, 2007); «Поощрительные санкции в праве: реальность и юридическая конструкция» под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько (Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008); «Большой юридический словарь» под ред. А.В. Малько (М.: Проспект, 2009).

Центр не оставляет без внимания и учебно-методическое обеспечение: новаторскими и практически востребованными оказались следующие учебники и пособия:

- Правоведение : учебник. М.: Кнорус, 2005 (А.В. Малько, З.И. Цыбуленко, Е.В. Вавилин, Ю.И. Бытко, Н.М. Конин, В.Д. Холоденко, В.А. Абалдуев и др.);
 - Основы государства и права : учебное пособие. М.: Кнорус, 2005 (А.В. Малько, З.И. Цыбуленко, Е.В. Вавилин, Ю.И. Бытко, Н.М. Конин, В.Д. Холоденко, С.Ф. Афанасьев и др.);
-

- Теория государства и права : учебник / (с грифом Министерства образования и науки РФ), 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005;

- *Малько А.В., Нырко В.В., Шундилов К.В.* Теория государства и права. Элементарный курс : учебное пособие. М.: Кнорус, 2007;

- *Малько А.В., Михайлов А.Е.* Правовая жизнь общества : учебное пособие. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007.

Одним из результатов работы Центра можно считать реализацию совместного научно-издательского проекта, в рамках которого под общей редакцией А.В. Малько в московском издательстве «Норма» вышли в свет около 10 учебно-методических комплексов, включающих лекционные курсы, методические рекомендации, схемы и т. п. (*Комаров С.А., Малько А.В.* Теория государства и права; *Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И.* Гражданский процесс; *Афанасьева О.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Малько А.В.* Конституционное право зарубежных стран; *Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П.* Административное право Российской Федерации и др.).

Самостоятельным направлением научной работы Центра в 2005–2007 гг. стало исследование проблем коррупции в рамках инициативного проекта «Антикоррупционная политика в России: федеральные и региональные проблемы», получившего поддержку Российского фонда фундаментальных исследований. Коллективом ученых Саратовского филиала Института государства и права РАН и Саратовской государственной академии права под руководством А.В. Малько разработан, опубликован и направлен для сведения государственных органов законодательной и исполнительной власти Проект концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации (Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007), основной целью создания которого явилась необходимость проведения скоординированной и эффективной государственной антикоррупционной политики в системе публичного управления. Центром издана коллективная монография «Антикоррупционная политика в современной России» (Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006), в которой с междисциплинарных позиций на основе различных методов научного поиска рассмотрены актуальные проблемы данного направления правовой политики; проанализированы механизм возникновения системы коррупционных проявлений, а также сопутствующие социально-правовые процессы, приведена научная оценка состояния коррупционной среды России. Благодаря совместным научным усилиям Саратовского филиала Института государства и права РАН и Саратовской государственной академии права «появился на свет» еще один уникальный в своем роде научный «продукт» — справочник «Антикоррупционная политика» под редакцией А.В. Малько (М.: Проспект, 2006).

В структуре Научно-образовательного центра федеральных и региональных проблем правовой политики функционируют следующие подразделения:

- академическая кафедра;
- лаборатория кафедры политических наук СГАП (политико-правовых технологий);

- лаборатория кафедры информатики СГАП (информационно-правовых технологий);

- совместная научная библиотека.

Академическая кафедра систематически осуществляет оценку законопроектов, консультирование докторантов, аспирантов, магистрантов. На ее базе проводятся интегрированные академические и вузовские научные исследования. Прежде всего, к таковым можно отнести разработку Концепции правовой политики современной России, которая активно обсуждается научной общественностью, поскольку обеспечение концептуализации теоретических взглядов и практических подходов в области правового регулирования является одной из первоочередных задач юридической науки. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации был опубликован отдельной брошюрой (М.: Дело, 2008). В настоящий момент учеными Института государства и права РАН Саратовской государственной академии права совместно готовится его новый, дополненный и усовершенствованный вариант. Кроме того, в рамках деятельности центра активно ведутся научные разработки еще двух крупных научных проектов — Концепции правотворческой политики и Концепции правоохранительной политики в Российской Федерации.

Еще одно направление деятельности академической кафедры центра — глубокое изучение проблем методологии современной юридической науки и других актуальных вопросов, которые пока не подвергались системному анализу и поэтому нуждаются во всестороннем изучении. Для этого центр организует методологические научные семинары с молодыми учеными и круглые столы по различной проблематике. Руководитель постоянно действующего научно-методологического семинара — заведующий академической кафедрой центра, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Н.И. Матузов. Методологические семинары проводятся в рамках исследований методологических проблем современной юридической науки, выполняемых на уровне докторских диссертаций учеными различных правовых школ Института государства и права РАН, Саратовской государственной академии права, других вузов и научных организаций. С начала своей деятельности Научно-образовательный центр федеральных и региональных проблем правовой политики организовал более двадцати научных мероприятий, в том числе:

- круглый стол совместно с Саратовской государственной академией права, Российской академией юридических наук (Москва) «Правовая политика: от концепции к реальности» (Саратов, 3 июня 2004 г.);

- круглый стол совместно со Смоленским филиалом Саратовской государственной академии права, Смоленской областной Думой «Региональная правовая политика: концепция и проблемы совершенствования» (Смоленск, 22 сентября 2005 г.);

- II Всероссийский круглый стол на тему: «Реформа публичной власти в современной России» совместно с Поволжским региональным институтом законотворческой деятельности СГАП и Поволжской академией государственной службы им. П.А. Столыпина (Саратов, 14 ноября 2007 г.);

- круглый стол с главными редакторами юридических журналов России «Роль юридических журналов в развитии юридической науки и образования», проведенный на базе Саратовской государственной академии права в рамках научно-практической конференции «Юридическая наука и правоприменение» (Саратовские правовые чтения) (Саратов, 5–6 июня 2008 г.);

- круглый стол «Системность и эффективность правовых актов в современной России» (Саратов, 2 июня 2009 г.);

- III Всероссийский круглый стол «Реформа публичной власти в современной России» (Саратов, 23 ноября 2009 г.).

Лаборатории занимаются прикладной реализацией теоретических разработок путем их эмпирического анализа, осуществления социологических и прочих исследований. Одновременно в задачи лабораторий входит подготовка и апробация в образовательном процессе новых специальных курсов, что дает специализированные знания обучающимся, вовлекает наиболее способных студентов в научную жизнь. Другими словами, сугубо теоретические знания, полученные в ходе фундаментальных разработок, выводятся на прикладной уровень, а наука приобретает наиболее удобный для восприятия широкой аудиторией вид.

Практическим результатом деятельности лабораторий стало введение в магистерскую программу Саратовской государственной академии права междисциплинарного спецкурса «Правовая политика современного Российского государства», в результате изучения которого у будущих ученых-правоведов и юристов-практиков формируется глубокое понимание такого феномена современной российской правовой жизни, как правовая политика. Сейчас Саратовским филиалом Института государства и права РАН совместно с Институтом законодательства Саратовской государственной академии права разрабатывается новый спецкурс «Российская правотворческая политика».

Самостоятельным направлением и отличительной особенностью деятельности центра можно назвать привлечение талантливой молодежи к научным исследованиям посредством интеграции фундаментальной академической науки и высшего образования. Ежегодно центр получает финансовую поддержку Комиссии РАН по работе с молодежью, оказываемую в рамках программы целевых расходов Президиума РАН, благодаря чему может развивать данное направление, начинать новые проекты и организовывать мероприятия, позволяющие в полной мере раскрыть позитивный потенциал молодых ученых, увеличить интенсивность и продуктивность их взаимодействия. Так, например, в рамках деятельности лаборатории политико-правовых технологий проведено социологическое исследование «Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни», к которому были привлечены аспиранты, соискатели, преподаватели. В целях интеграции образования и науки составлен каталог научных разработок Саратовского филиала Института государства и права РАН и начата работа по составлению электронного каталога научных трудов для их использования в работе молодых ученых, в том числе при подготовке диссертационных работ.

Центр планирует и дальше вести активную научную жизнь: в ближайшей перспективе — проведение ряда мероприятий, посвященных актуальным проблемам политико-правовой действительности, опубликование коллективных монографий «Системность и эффективность правовых актов в современной России: общетеоретическая концепция, методика определения и пути оптимизации», «Оптимизация вертикали публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в правовом пространстве России», издание еще одного «эксклюзивного» научного продукта: «Правовая политика: словарь и проект концепции».

Таким образом, можно сделать вывод, что Научно-образовательный центр федеральных и региональных проблем правовой политики достиг значительных результатов в рамках своей главной стратегической цели — объединения усилий академической и вузовской науки для разработки крупных, фундаментальных научных проектов и имеет несомненный потенциал для дальнейшего научного развития.

И.Н. Коновалов,
профессор кафедры истории и социологии
политики Саратовской государственной
академии права
i.n.konovalov@mail.ru

Факторы детерминации региональной электоральной культуры

***Аннотация:** статья посвящена анализу факторов детерминации региональной электоральной культуры граждан. Электоральная культура формируется и проявляется в процессе выборов. Она оказывает влияние на поведение избирателя. Электоральная культура представляет ценностно-нормативную систему исторически сложившихся политических традиций, идей, ценностей, ориентаций, установок, навыков, стиля массового и индивидуального электорального поведения.*

***Ключевые слова:** факторы детерминации, условия развития, электоральная культура, глобализация, экономика, абсентеизм, идеология, партии, ценности, модернизация, нормы.*

***Summary:** article is devoted the analysis of factors of determination of regional electoral culture of citizens. The electoral culture is forms and shown in the process of elections. It influences upon behaviour of a voter. The electoral culture represents value and standard system, that had made of historical political traditions, ideas, values, orientations, dispositions, skills, style of mass and individual electoral behaviour.*

***Key words:** factors of determination, a development condition, electoral culture, globalisation, economy, absenteeism, ideology, parties, values, modernisation, norms.*

Региональная электоральная культура граждан представляет собой важнейший элемент политической культуры общества в целом. Электоральная культура формируется и проявляется в процессе выборов, оказывая влияние на поведение избирателя. Это ценностно-нормативная система исторически сложившихся политических традиций, идей, ценностей, ориентаций, установок, навыков, стиля массового и индивидуального электорального поведения.

Электоральная культура является наиболее консервативным структурным свойством политической системы общества и воспроизводит эту систему в период избирательных кампаний. В связи с этим комплекс субъективных ориентаций общества, проявляющихся в максимальной степени именно в этот период, представляет наибольшую ценность в практическом плане. Важнейшим проявлением электоральной культуры является электоральное поведение как совокупность субъективно мотивированных и проявленных действий избирателей, реализующих свое право на выбор. Электоральное поведение актуализирует различные формы осознания избирателями своих потребностей и интересов¹. Для операционализации «электоральной культуры» и «электорального поведения» достаточно эффективно можно

¹ См.: *Топорова С.В.* Мотив как объект политического анализа // Новый политический цикл: повестка дня для России. М., 2008. С. 258.

использовать данные электоральной статистики. Показательными и наглядными являются такие индикаторы, как степень политической фрагментации населения, уровень электоральной неустойчивости, характеризующие раздробленность и разобщенность населения по идеологическим критериям, количество сторонников и противников политического режима. Показателен уровень явки граждан на избирательные участки, уровень протестного голосования или уровень протестной активности населения, с помощью которых можно судить о степени легитимности существующей политической системы, об уровне доверия населения властным структурам. Показатели как используются в отдельности, так и включаются в более интегративные величины, характеризующие степень политической напряженности региона и страны в целом. Такой показатель, как способность граждан резко менять политические предпочтения от выборов к выборам, оценивается как видовой признак управляемой и конформной электоральной культуры¹. Управляемая электоральная культура определяется и такими показателями, как повышенная доля голосов, отданных победившему партийному блоку или объединению, повышенный отрыв победителя от блоков и объединений, занявших остальные места, слишком высокая явка граждан на избирательные участки.

Сложные, неоднозначные процессы, происходящие в региональной политической культуре, периодически выходящие на поверхность политической жизни и привлекающие пристальное внимание, конечно, в первую очередь определяются факторами детерминации, которые формируют круг проблем, стоящих в центре общественного внимания, задающих основные векторы общественной и политической жизни.

Одним из таких факторов является глобализация, которая инициирует процессы с длящимся или нарастающим эффектом воздействия на важнейшие параметры политической жизни, подвергая их существенному преобразованию. Заметно снижается суверенитет национальных государств и правительств на фоне увеличения роли международного права и международных организаций. Растет политическое значение регионов, их интересы все более политизируются, составляя не явную, но все более заметную конкуренцию национальным интересам, носителем которых выступает государство. Политические культуры как отдельных стран, так и регионов в них становятся все более многоликими, отражая значительные изменения национального состава их населения, этническая палитра которого приобретает значительную пестроту².

Это многообразие формируется на фоне мощнейших процессов, происходящих в сфере массовых коммуникаций, революционных изменений, связанных со становлением информационного общества.

Воздействуя на экономику, эти преобразования вызывают радикальный рост производительности труда, создавая возможность развития гибкого,

¹ См.: Орешкин Д.Б. География электоральной культуры и цельность России // Полис. 2001. 1. С. 81.

² См.: Исследование состояния региональной электоральной культуры и путей ее оптимизации / под ред. А.И. Демидова. Саратов, 2009. С. 4.

мелкосерийного производства. Происходит демассификация производства и социальной деятельности вообще, она перестает быть уделом больших коллективов, объединенных сообществ людей. Эти сообщества все больше виртуализируются — средством их формирования, поддержания, консолидации, выработки общих интересов и позиций становятся информационные сети. Принадлежность к сообществу не предполагает тотальных форм единства, согласованных позиций и действий по большинству проблем.

Значительные и противоречивые изменения претерпевает личностный фактор в политике. С одной стороны, зависимость человека в определении характера своего политического поведения от достаточно стабильных или стационарных факторов социально-политической среды — идеологий, партий, социальных общностей — уменьшается, он более самостоятельно и ориентированно на собственный интерес и собственные проблемы определяет линию своего политического поведения. С другой стороны, практически все параметры его актуального и будущего состояний находятся под нарастающим влиянием обстоятельств, ни предвидеть которые, ни воздействовать на которые он не может даже гипотетически, ибо они находятся далеко за пределами его возможного влияния и контроля.

Анализ хода и результатов прошедших в последние годы выборов в органы разных уровней власти помогает выявить некоторые общие тенденции: рост абсентеизма и немотивированного голосования; падение интереса публики к деятельности политических партий; их активность все в меньшей степени мотивирует выбор избирателя, так как он их не рассматривает в качестве выразителей или представителей своих интересов; затененность партийных программ, они вроде есть, но их никто не знает и никто особенно и не пропагандирует; в политике борются не политические партии, а кланы, силы, команды; падение роли идеологии, использование административного ресурса как наиболее эффективного в данных условиях средства политической, властной консолидации. В какой-то степени это служит отражением мировой тенденции¹.

В такой ситуации проблема выражения и представительства все более обособляющихся интересов усложняется и обостряется. Многие люди в силу своего социального положения, погруженности в повседневность элементарного выживания находятся за порогом, с которого начинается интерес к политике и тем, кто ею занимается.

Единство власти и собственности, их постоянная взаимная конвертация к общей выгоде друг друга порождают гигантский разрыв в доходах и уровне жизни разных групп населения и регионов. Еще в XIX в., поняв, какими социальными катаклизмами грозит сохранение столь радикальных различий внутри одного общества, страны Запада давно отошли от столь опасного рубежа. В России никаких изменений не происходит, деление на бедных и богатых остается нормой. Каких-либо общих связей в виде разделяемых всеми членами общества ценностей, принципов, законов между ними просто нет, как нет и главного, что связывает разные слои общества в единую

¹ См.: Исследование состояния региональной электоральной культуры и путей ее оптимизации / под ред. А.И. Демидова. Саратов, 2009. С. 8.

целостность, порождая потребность в общем, политическом регулировании взаимных отношений — общих интересов.

Естественным следствием данной ситуации служит политическое отчуждение, отвращение основной массы населения от политики, как чего-то явно ей враждебного, а в лучшем случае — ненужного. Институты демократического общества в такой обстановке приобретают явно имитационный характер, функционируют с большим трудом.

В зоне политического отчуждения власть в своих действиях практически не зависит от народа, но это кажущаяся независимость, не выгодная как власти, так и народу.

Решающую роль в такой ситуации играет не демократия, а «административный ресурс». С его помощью ограничиваются контакты с другими, не входящими в «административную обойму», политическими силами и кандидатами. Используются разнообразные формы давления и «подкупа», особенно социально не защищенных и зависимых, и к тому же компактно проживающих людей.

Однако демократизация возможна, об этом свидетельствует постепенное утверждение ценностей демократии в политической культуре россиян. В течение 10 лет (1993–2003 гг.) при сохранении очевидных патерналистских иллюзий медленно, но росло понимание значимости таких демократических ценностей, как свобода, права человека, соблюдение законов. Пока у этого движения были чисто информационные и идеологические предпосылки при практически полном отсутствии реального практического опыта демократического участия. Мощным практическим импульсом такого движения может стать муниципальная реформа и начало становления местного самоуправления, которое будет связано, прежде всего, с борьбой населения против разбазаривания муниципальной собственности. Становление местного самоуправления невозможно без складывания прозрачного механизма принятия решений, нынешняя его очевидная закрытость открывает многочисленные возможности для злоупотреблений.

Весьма значимые элементы политической культуры россиян сформировались как поведенческая и эмоциональная реакция на такие особенности нашей политической жизни, как растянувшаяся на много веков, неоднократно прерывавшаяся и направлявшаяся вспять модернизация; архаичные методы управления и решения многих социальных и политических проблем.

Вместе с тем это не должно мешать видению процессов общечеловеческого, общедемократического содержания, происходящих в российской политической культуре и инициируемых глобализацией и информационной революцией.

Конкретные социологические исследования, проведенные в последнее время¹, показывают очевидное вхождение России и ее населения в обще-

¹ См., например: Российская идентичность в социологическом измерении: Аналитический доклад рабочей группы Института социологии РАН // Полис. 2008. 1, 2; *Зелетдинова Э.А.* Политическая культура и политические ориентации жителей российской провинции // Доклады участников V Всероссийского конгресса политологов, Москва 22–23 ноября 2009 г. М., 2009. С. 1290–1295; *Кузнецова И.О., Григорьев Е.С.* Отчет Центра социально-политических исследований и технологий за 2007 г. Саратов, 2007. С. 1–15.

мировые тенденции, что выражается в сходстве содержания основных компонентов ценностной структуры, среди которых мы находим такие ценности, как независимость, трудолюбие, чувство ответственности, воображение, толерантность, бережное отношение к вещам и деньгам, доброжелательность, религиозность. Конечно, предпочтения жителей разных стран здесь могут значительно различаться, но это различия, так сказать, в рамках одного качества. Как и все европейцы, россияне привержены ценности свободы, дорожат безопасностью, все в большей степени склонны к трактовке равенства как сходства возможностей для проявления способностей каждого.

В то же время специфическими чертами российской политической культуры служат значимость внешнего контроля по сравнению с внутренним (которая падает с понижением возраста) и концентрация ресурса доверия на Президенте (до 86 % в 2007 г.), что, конечно, отражает не только нынешнюю динамику политических предпочтений россиян, но и реальный баланс во взаимодействии различных политических институтов и сил.

Политика современной России характеризуется очевидной тенденцией к росту роли и значения политических партий. Это выражается в принятии Закона о выборах в органы государственной власти по партийным спискам, признании политических партий в качестве важнейших элементов гражданского общества, рассмотрении партий как мощных средств политической социализации граждан, росте их влияния на формирование органов государственной и муниципальной власти.

Подобная тенденция вполне оправдана, учитывая имеющийся опыт политической жизни и ее историю, ведь партии — признанный эффективный механизм реализации политических идей и решений, опирающийся на силу организованного, целенаправленного действия множества людей.

Изменяется характер политической активности: потребность в ней сохраняется, поскольку по-прежнему существуют (и видимо, даже умножаются) проблемы, требующие для своего решения солидарных и ответственных действий людей, принадлежащих к разным социальным и культурным группам и ориентациям.

Однако характер такого действия в новых условиях подвергается значительным изменениям: снижается интерес к институциональным формам политической активности; мышление в традициях больших социальных групп становится все более проблематичным (просто потому, что человек все чаще себя к ним не относит или относит к слишком многим группам, а следовать столь многим традициям и требованиям для него оказывается весьма затруднительным делом — и он не следует никаким); идеология как средство политической мотивации все настойчивее замещается массовой культурой, рекламными способами обращения к возможному участнику политического действия; институциональным формам политической активности (прежде всего, политическим партиям) все более предпочитают неинституциональные — ассоциации, движения, сетевые формы взаимодействий и сообществ, обеспечивающих возможность осуществления возможности политического участия при сохранении автономии.

Невиданный рост объемов, увеличение средств передачи и обработки информации оборачивается все острее ощущаемой трудностью в осуществлении выбора наиболее значимых для данного субъекта ее фрагментов. Происходит элитизация процесса принятия важнейших политических, социально значимых решений. Круг причастных к этому делу лиц становится все более ограниченным, что оборачивается монополизацией реальных центров власти в современном мире.

Ясно, что политическая жизнь не может быть сведена к игре и господству богатой техники манипулирования. В ней в полной мере должны быть использованы существующие возможности сохранения рациональности и демократичности в постиндустриальную эпоху.

Очевидное расширение возможностей техники манипулирования, скрытого влияния, к которой прибегают участники современного политического процесса, вступает во все более осязаемое противоречие со сложностью актуальных политических и социальных проблем, требующих квалифицированного суждения, демократического участия и разрешения. Ей абсолютно не соответствует то спорадическое, построенное на программируемых эмоциях малоквалифицированное подключение массы населения к их обсуждению и решению. Утверждение ценностей и принципов демократии, произошедшее во многих современных политических системах, нарастающая информатизация общества не сопровождается ни ростом квалифицированного участия массы населения в решении политических проблем, ни рождением новых форм политической активности.

Большое значение при этом приобретает поиск форм совмещения демократии и современных форм коммуникации, поскольку выравнивание информационных потенциалов всех участников политического взаимодействия не только открывает новые возможности для демократического участия, но и содержит в себе некоторые угрозы.

В такой ситуации рациональные аргументы замещаются богатой техникой манипулирования, использованием рекламных форм воздействия, апелляцией к бессознательному и сопровождаются падением интереса к политике, ростом политического отчуждения со стороны тех людей, которых вовлекают, но не объясняют, просят поддержать, но не известно, кого, предлагают, но не понятно, зачем.

Б.Н. Карипов,

докторант Московского государственного
университета им. М.В. Ломоносова,
доцент Кокшетауского государственного
университета им. Ш.Ш. Уалиханова
(Республика Казахстан)
bkaripov@yandex.ru

Политоморфология монархической государственности

Аннотация: из статьи видно, что концепции монархической государственности и Победоносцева, и Тихомирова представляли собой опыт создания целостного социально-политического идеала, постулируемого и одновременно аргументируемого с точки зрения обоснования первостепенности для общественной консолидации руководящих принципов религии и морали. Современная монархическая государственность (по Победоносцеву и Тихомирову) есть результат длительного исторического развития государственных систем и та политическая форма, которая наиболее полно соответствует психологическим и социальным основам человеческого существования.

Ключевые слова: общественная консолидация руководящих принципов религии и морали.

Summary: the article shows that the concepts introduced by both Pobedonostsev and Tikhomirov reveal the creation of all-round socio-political ideal, postulated and grounded from the point of view of its paramount importance for the social consolidation of the leading religions and moral principles. A modern Monarch state (Pobedonostsev and Tikhomirov) is the result of the long-term historic development of governmental systems and is the political form that most fully corresponds to the psychological and social bases of a human.

Key words: the social consolidation of the leading religions and moral principles.

Выявление и анализ основных элементов структуры, или политоморфология, монархической государственности позволяет утверждать, что формирование ее теоретических основ в русском консерватизме на рубеже веков осуществлялось по двум направлениям: религиозно-нравственному и политико-правовому.

Позиция первостепенности религиозно-нравственных оценок при обосновании легитимности монархической государственности отражена в работах К.П. Победоносцева. Его исходной идеей стала мысль о нравственном несовершенстве человека и возможном его спасении посредством приобщения и возвращения к библейско-духовным ценностям¹.

Самодержавная власть для консерваторов — огромная личная ответственность монарха перед Богом. Любая власть — это жертва, приносимая во имя Отечества. Победоносцев замечал: «Если б они понимали, что значит быть государственным человеком, они никогда не приняли бы на себя страшного звания: везде оно страшно, а особенно у нас в России. Ведь это значит: не утешаться своим величием, не веселиться удобствами, а приносить себя жертву тому делу, которому служишь, отдавая себя работе, которая сжигает человека, отдавать каждый час свой с утра и до ночи, быть в живом общении с живыми людьми, а не с бумагами только»². Поскольку власть самодержца

¹ См.: Победоносцев К.П. Сочинения. СПб., 1996. С. 421–423.

² Там же. С. 426–427.

«не есть привилегия, не есть простое сосредоточение человеческой власти, а есть тяжкий подвиг, великое служение, верх человеческого самопожертвования, крест, а не наслаждение», то, следовательно, она не может никем ограничиваться, «ибо всякое ограничение власти царя людьми освобождало бы его от ответа перед совестью и перед Богом. Окружаемый ограничениями уже подчинялся бы не правде, а тем или иным интересам, той или иной земной силе»¹.

Развернутое освещение политико-правовых основ монархической государственности принадлежит Л.А. Тихомирову. Он дополнял прежние консервативные наработки историко-теоретическим и формально-юридическим содержанием. Предназначение общественной власти, — считал русский мыслитель, — «порядок и осуществление правды»².

Разделение общественно-политической и нравственно-религиозной жизни, «подчинение мира относительного (политического и общественного) миру абсолютному (религиозному)» служит в концепции государственности Тихомирова тем фундаментом, на котором вырастает его концепция монархии. Демократический принцип власти предполагает замену Бога обществом, т. е. подчиняет человека «началу безличному... составляющему общественный организм или общественный процесс»³.

В сфере социально-исторических детерминант монархического начала он выделяет две стадии развития человечества: «быт патриархальный и быт гражданственный»⁴. Если первый включает в себя ясность прав и обязанностей патриархальной власти по отношению к членам семьи, общины, то во втором случае, промежуточной ступенью к которому является родовой строй, быт характеризуется неясностью общей связи в силу многообразия и неоднородности межличностных отношений в гражданском состоянии. Историко-сравнительный анализ оснований монархии значим для Тихомирова не сам по себе, а только в том случае, как подчеркивают Д.В. Ермашов, А.В. Пролубников, А.А. Ширинянц⁵, когда он выдвигает тезис: монархия приобретает способность быть властью верховной только при своем подчинении «народной вере, народному духу, народному идеалу»⁶, в котором лишь и может существовать как собственно власть.

Используя сравнительный метод, Тихомиров осуществляет обстоятельный анализ трех монархий: самодержавной, абсолютистской и деспотической. Деспотия возникает тогда, когда власть монарха зиждется на ложных религиозных основаниях. Это обусловлено иррациональным обожествлением личности монарха, в котором отсутствует нравственное содержание. В условиях деспотического управления народ в монархе видит некую сверхприродную силу, которая непонятна обычным людям и которую не обязательно любить

¹ Письма Победоносцева к Александру III. М., 1925. Т. 1. С. 207.

² Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 17.

³ *Его же*. Апология Веры и Монархии. М., 1999. С. 368.

⁴ *Его же*. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 84.

⁵ См.: Ермашов Д.В., Пролубников А.В., Ширинянц А.А. Русская социально-политическая мысль XIX — начала XX века: Л.А. Тихомиров. М., 1999. С. 56.

⁶ Тихомиров Л.А. Единоличная власть как принцип государственного строения. М., 1993. С. 82–83.

и уважать. Отсутствие нравственных барьеров ведет к обрыву нравственных связей народа с деспотическим государем. Самому монарху не обязательно заботиться о такой связи. Деспот в своем правлении «не имеет никакого внешнего закона своей воли»¹, и при принятии решений он руководствуется только своими желаниями.

Отходом от истинной монархии является абсолютистское правление. При такой форме правления монарх находится выше всякого закона, и его власть ничем не ограничена. Анализируя взгляды Л.А. Тихомирова на проблему происхождения абсолютизма, один из знатоков его творчества, М. Смолин, подчеркивает, что рассматриваемый феномен «олицетворяет власть, ничем не созданную и не зависящую ни от кого, кроме себя самой; выше себя она не знает силы, поэтому нравственный идеал этой власти низок»².

Абсолютистская система власти напоминает диктатуру, так как соединяет в себе все власти и при этом не имеет религиозного начала. Если бы такая власть была божественной, то она не могла бы быть абсолютной, так как она имела бы божественное начало и подчинялось бы ему, в то время как при абсолютизме власть ограничена только сама собой. «Общий ход развития абсолютистских монархий исторически состоит в том, что они возникают из демократии, как ее делегации (Цезаризм) и к ней же ведут, как случилось в Европейской монархии», — пишет Тихомиров³.

Тихомиров идеальной формой монархии считал самодержавную монархию. Для него она возможна только при искреннем и добровольном всенародном признании власти монарха. Самодержавие должно иметь нравственное содержание, выступать в качестве идеала нации и быть представителем высшей силы, которая является источником народного идеала. Таким образом, в самодержавном государстве интенцией верховной власти является не монарх, а нравственная сила, идеал нации, персонифицированные в конкретной личности монарха.

Необходимым условием для генезиса и функционирования истинной монархии является вера всей нации в абсолютное значение своего идеала. При такой вере самодержавный принцип правления возводится к абсолюту, то есть к Богу. «Истекая из человеческих сфер — идеал не был бы абсолютен. Истекая не из личного источника — он не мог бы быть нравственным. Таким образом, желая подчинить свою жизнь нравственному началу, нация желает подчинить себя Божественному руководству, ищет верховной власти Бога»⁴. При соблюдении данного условия монархическая власть становится делегированной от абсолютного идеала, от Бога, а потому — независимой от воли конкретного человека. В этой форме государственного устройства, в отличие от абсолютизма, верховная власть не является делегированной от народа, а обусловлена предначертанием божественного, нравственного абсолюта. В отличие от абсолютизма и деспотии, самодержавный монарх не может править по личному произволу, так как является в первую очередь

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 109.

² Смолин М. Государственные идеи Льва Тихомирова // Тихомиров Л.А. Апология Веры и Монархии. М., 1999. С. 8.

³ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 105.

⁴ Там же. С. 101.

слугой высшей силы и «всецело подчиненный Богу на своей службе, подобно тому, как и каждый подданный, в своем долге семейном и общественном, исполняет известную малую миссию, Богом назначенную. Так и монарх несет в своем царствовании лишь службу Богу»¹.

Размышляя о соотношении нравственного долга и политических прав, М.Н. Катков подчеркивал, что вместо политических прав у русского народа, в том числе и монарха, на первом плане стоят политические обязанности. «Каждый не то что имеет права принимать участие в государственной жизни и заботиться о ее пользах, — говорил он, — но и призывается к тому долгом верноподданного. Вот наша конституция»². Любое право только тогда имеет смысл, когда «чувствует себя обязанностью». Акцентирование правовых обязанностей, заметим, отличалось от подхода либералов, ибо это заставляло власть вступать в равновеликие отношения с личностью в связи с исполнением своих обязанностей. Тихомиров ставит риторический вопрос: «Зачем человеку какое бы то ни было право, если он не чувствует себя обязанным его осуществить? «Такое право не есть сила, а слабость»³.

Самодержавная монархия как особая система государственного устройства, в отличие от демократии с ее политической доминантой, выстраивается на фундаменте религиозно-нравственных отношений. Исходя из того, что монарх есть олицетворение нравственного начала высшей власти, Тихомиров создает два образа проявления его деятельности: «по царской прерогативе» и «по царской конституции». Действие монарха по царской прерогативе подразумевает действие по «естественному царскому праву». Это «естественное царское право» не противоречит обычному юридическому праву, но находится вне его. Юридические законы, по своему характеру усредненные и формализованные, все-таки устанавливаются людьми, и не всегда совпадают с нравственной справедливостью. Монарх как олицетворение верховной власти должен иметь право действовать, согласуя свои действия с представлением о том, что он персонифицирует идеал абсолютной, нравственной правды. Это поддерживает в народе сознание того, что правда выше закона, и что закон только и свят, когда является отблеском правды. «С точки зрения монархической политики легче пожертвовать даже добрым управлением, — замечает Тихомиров, — чем этим народным преклонением перед абсолютной правдой»⁴.

Основная задача политической власти состоит в создании оптимальной и продуктивной системы управления. Определяющие полюса этой системы — полюса убеждения и принуждения. Главная задача монархической власти — найти баланс между ними. В границах этого баланса самодержцу необходимо хранить и обеспечивать самостоятельную жизнь нации, так как монарх есть ее представитель и только как представитель ее становится властью государственно-верховой. Монархическая власть будет более легитимной тогда, когда будет предоставлять народу больше самостоятельности в управлении.

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 505.

² Катков М.И. Имперское слово. М., 2002. С. 475.

³ Там же.

⁴ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 501.

Для Тихомирова весьма важным было указать на ту грань монархизма, которая в отношениях с обществом воспитывала у народа привычку к использованию общепринятых, традиционных норм и правил, без излишнего использования мер принуждения. Становится очевидным, что принудительное «действие правительственных учреждений излишне... а стало быть, и вредно, так как без нужды расслабляет способность нации к самостоятельности»¹.

Задачей монарха в управлении государством является организация продуктивно функционирующей государственной системы, а критерием оценки эффективности функционирования управленческой системы является то, насколько часто ему приходится практически вмешиваться в дела управления государством. Чтобы не расплыться, монарху необходимо привлекать к управлению государством самые лучшие силы, самых способных людей, которые есть в государстве.

В конечном итоге эффективность истинного монархического управления, как указывает В. Курабцев, зависит от того, насколько самодержец не забывает о верховенстве религиозно-нравственного идеала, создает органичный союз государственной машины, сословного и законосовещательного народного представительства².

По Тихомирову, монархия имеет три главные формы:

1. Монархия истинная, самодержавная, составляющая верховенство народной веры и духа в лице монарха. Он «неограничен ни в чем... человеческой властью или народной волей, но... не имеет и своей воли, своего желания. Только голос правды Божией слушает он в совести своей. Его самодержавие не есть привилегия... а есть тяжкий подвиг, великое служение, верх человеческого самоотвержения, "крест", а не наслаждение»³.

2. Монархия деспотическая, самовластие, дающее монарху власть верховную, но без обязательного для него известного для народа религиозного содержания.

3. Монархия абсолютная, в которой монарх имеет только власть управления, но не верховную власть, остающуюся у народа, «хотя без употребления, но в полной потенциальной силе своей»⁴.

Рассмотрение указанных форм понадобилось Тихомирову, чтобы, во-первых, выявить их плюсы и минусы, во-вторых, указать путь к истинной. Современные исследователи тихомировского политико-философского наследия⁵ указывают, что в исторической действительности эти формы монархической власти смешиваются в различных комбинациях. Однако в процессе их формирования и развития наблюдается один общий принцип, состоящий в постоянном стремлении монархии вести свою власть «по пути

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 507.

² См.: Курабцев В. Л.А. Тихомиров // Русская философия : малый энциклопедический словарь. М., 1995. С. 506.

³ Тихомиров Л.А. Знамение времени. Носитель идеала. М., 1895. С. 15.

⁴ *Его же*. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 100.

⁵ См.: Задорожнюк И.Е., Мощелков Е.Н., Тихомиров Л.А. Русская философия : словарь. М., 1995. С. 514–515; Ермашов Д.В., Пролубников А.В., Шириняц А.А. Указ. соч. С. 66–67; Иванов А.В., Тихомиров Л.А. М.В. Алексеев // Философы России XIX –XX столетия. Биографии, идеи, труды. 4-е изд. М., 2002. С. 971–972.

прогрессивной эволюции»¹, которая заключается, по Тихомирову, в «приближении искаженных форм к истинному самодержавному типу монархии»². Как считал мыслитель, в одной и той же монархии может возникать эволюция прогрессивная, то есть переход от низшей формы к высшей, и наоборот, — из высшей в низшую (регрессивная эволюция).

Действию по закону он противопоставляет известный со времен Карамзина принцип действия по совести. Правда выше закона: «царская прерогатива действия не в силу закона юридического, а в силу закона нравственного имеет для общества и государства не менее благотворное значение, как и наилучше скомбинированная система законного управления»³. Нравственность понимается Тихомировым не трансцендентально, а как идеал, применяемый непосредственным образом, одинаково общий царю и народу. Для того чтобы нравственное начало могло оказывать свое благотворное влияние на политические отношения, необходимо, чтобы источник этики был независим от государства. Государство есть область принуждения, тогда как этическое начало свободно. Подчиняя мораль политике, государство убивает личность, которая может произвести мораль только из себя, из своего содержания. Если монарх начнет работать над подчинением нравственного начала государства, как это происходит в деспотических монархиях, он тем самым отнимет у него его сдерживающую роль, наделит себя диктаторскими полномочиями, что противоречит императиву государственности. Если эффективность действия права основана на его независимости от произвола любой личности, то нравственный идеал в понимании Тихомирова достигает своего влияния, если разделяется одновременно царем и народом. В таком случае они составляют одно целое: царь живет заботами народа, а народ доверяет своему царю.

Мораль постулируется Тихомировым не в форме трансцендентального закона или правила, а как связь с Богом. Сами по себе люди, по его мнению, не могут создать в своем обществе организующего начала с безусловным характером. Но они создают его потому, что в человеке есть духовный элемент, связанный с Богом. Потребность государства в моральном идеале приводит его к необходимости устанавливать религию. А поскольку религия невозможна без церкви, то государство должно ценить и такой религиозный союз, как церковь. Именно в церкви, понимаемой как слитность всех верующих, а не только как группа служителей, Тихомиров усматривает гарантию того, что монарх никогда не сможет стать деспотом. Поэтому «церковь совершенно необходима для государства, поскольку ему нужна этика, но она может существовать только будучи самостоятельной, не подчиненной никому, кроме своего Владыки — Христа. Без этого она перестанет быть собором духовным, перестанет рождать ту высокую этику, из-за которой она и дорога для государства»⁴. И далее: «Участие религиозного начала безусловно необходимо для существования монархии как государственной верховной

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 462.

² *Его же*. Знамение времени. Носитель идеала. М., 1895. С. 15.

³ *Его же*. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 339.

⁴ Там же. С. 474.

власти. Без религиозного начала единоличная власть, хотя бы и самого гениального человека, может быть только диктатурой, властью безграничной, но не верховной, а управительной...»¹.

Подводя итог анализу политоморфологии монархической государственности, следует сказать, что концепции и Победоносцева, и Тихомирова представляли собой опыт создания целостного социально-политического идеала, постулируемого и одновременно аргументируемого авторами с точки зрения обоснования первостепенности для общественной консолидации руководящих принципов религии и морали. Правда, методы аргументации у них разные: первый использует только религиозную эпистемологию, второй — политико-правовую методологию. Однако при всех различиях объяснительного инструментария их объединяет главное: современная монархическая государственность есть результат длительного исторического развития государственных систем. Монархическое государство является той политической формой, которая наиболее полно соответствует психологическим и социальным основам человеческого существования. Использование монархического принципа, по их мнению, позволяет наиболее адекватно решать сложные проблемы практической политики, взаимодействия различных социальных сил и сфер российского общества.

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 339.

М.В. Горбачев,
кандидат политических наук,
преподаватель Саратовской государственной
академии права
ussr-86@mail.ru

Специфика цивилизационной методологии интерпретации политики: структура и функциональность

***Аннотация:** статья посвящена анализу специфики цивилизационной методологии анализа политики. В ней раскрывается авторский подход к объяснению структуры и функциональности цивилизационной методологии анализа политики, в основе которого лежат общенаучные принципы органицизма, эволюционизма, рационализма.*

***Ключевые слова:** цивилизация, цивилизационная методология, структура, функциональность, политика, органицизм, эволюционизм, рационализм.*

***Summary:** This article is devoted to analysis of the structure and functionality civilization methodology. It's problems very importante, because in present time civilization approach not to have clear cut ctructure. In the context of article we proposed personal version of civilization methodology structure and functionality.*

***Key words:** civilization, civilization theory, structure, functionality, organitism, evolutionism, rationalism.*

Современная политическая наука характеризуется многообразием методологических моделей анализа политической действительности. Цивилизационный подход является одним из известных и востребованных

научных подходов. Несмотря на широкий масштаб его применения, в научном сообществе не сложилось однозначное понимание его структуры и функциональности. Каждый ученый, в зависимости от собственных научных позиций, конструирует его по-разному. Это приводит к методологической неясности, дезориентирует цивилизационные исследования, негативно сказывается на эффективности и научном авторитете цивилизационной методологии в целом.

В данной статье предлагается собственный вариант видения структуры и функциональности цивилизационной методологии интерпретации политики. Мы считаем, что существуют определенные закономерности формирования ее компонентов и предполагаем, что они обусловлены доминированием того или иного общенаучного подхода в цивилизационных моделях, создаваемых учеными. К таким подходам относятся органицизм, эволюционизм, рационализм. Исходя из этого, считаем возможным предложить следующий вариант видения цивилизационной методологии.

Цивилизационная методология анализа политики состоит из трех основополагающих компонентов, один из которых — концептуальное понятие «цивилизация» (подразумевает наличие вариантов «выхода» с цивилизационных основ на анализ политической действительности). Второй компонент — строго определенный ряд критериев, позволяющий изучать эту цивилизацию как локальную и независимую культурную и политическую общность (позволяет определить цивилизационные границы анализируемой политической реальности). Третий компонент включает в себя модели трансформации политической жизни цивилизаций.

Базовый компонент цивилизационной методологии исследования политики основывается на концепте «цивилизация». Каждое исследование содержит в себе оригинальное определение данного термина. Цивилизационисты-органицисты конструируют концепт «цивилизация» путем его отождествления с живым организмом и формулируют определенные законы развития этого организма¹. К ним относятся: системность, цикличность, взаимовлияние, ограниченность во времени². Посредством этих законов ученые придают понятию «цивилизация» ясность и одновременно задают определенные параметры и границы своих теоретических моделей. В результате цивилизация в концепциях органицистов представляется в качестве совокупности органически связанных культурных компонентов, взаимовлияющих и взаимодополняющих друг друга.

Представители эволюционизма основное внимание уделяют обозначению фаз, стадий и периодов, через которые проходит любая цивилизация, а также самой последовательности движения через эти периоды³. Поэтому в эволюционистских цивилизационных теориях существенное значение уделяется причинам возникновения и развития макрообразований⁴. Эти причины исследователи находят в самых различных областях цивилизационной жизни, начиная от религиозных особенностей культуры и закон-

¹ См.: *Габски А.Ф.* Фернанд Бродель: вопросы методологии истории цивилизаций // *Цивилизации*. Вып. II. М., 1992. С. 180.

² См.: *Савицкий П.Н.* Континент Евразия. М., 1997. С. 302.

³ См.: *Ионов И.Н., Хачатурян В.М.* Теория цивилизаций от античности до конца XIX века. СПб., 2001. С. 375.

⁴ См.: *Вико Дж.* Основания общей науки о природе наций. М.; Киев, 1994. С. 22.

чивая характером ее экономического развития. Совокупность этих причин выступает в качестве цивилизационного концепта.

Рационалисты особое значение отводят выявлению основных направлений внутреннего развития и самоорганизации цивилизационной жизни¹. Содержательным наполнением этих направлений, согласно их концепциям, выступают конфликтность, кризис, нелинейность, многофакторность и эмерджентность². В рамках рационалистского методологического подхода к понятию «цивилизация» были намечены основные принципы современного понимания этого концепта как многосоставного и не детерминированного культурного поля.

Второй важный компонент цивилизационной методологии интерпретации политики заключается в моделировании цивилизационных типологий. Типологии цивилизаций являются одним из эффективных средств упорядочивания, структурирования и упрощения многообразной политической реальности. Их выстраивают на основе определенного методологического подхода к определению понятия «цивилизация»³. В тоже время выделение типов культур — это более высокий уровень обобщения политической реальности, по сравнению с концептуализацией понятия «цивилизация». С этого уровня появляется возможность определить политическую специфику конкретной культуры и сравнить политические особенности обществ, входящих в разные цивилизационные образования.

Мы выявили, что типологии макрокультур характеризуются разным количеством цивилизаций. Например, Н.Я. Данилевский выделяет 13 культурно-исторических типов, К. Маркс и Ф. Энгельс — 4 формации, О. Шпенглер — 8 «высоких культур», А. Тойнби — от 21 до 35 цивилизаций, Ф. Фукуяма и Н. Горин — 1 универсальную макрообщность, Г.Э. фон Грюнебаум, А. Кребер, Г. Беккер — 2 культуры-реальности, К. Ясперс — 2 «осевых общества», Ш. Эйзенштадт и А.Г. Чусовитин — 4 имперско-бюрократические цивилизационные системы и т. д.⁴ Разное количество цивилизаций, входящих в ту или иную типологическую модель, может быть объяснено тем, что ученые придерживаются разных методологических принципов (органицизма, эволюционизма, рационализма) в процессе создания цивилизационных типологий.

Типологические модели цивилизаций, позволяющие систематизировать многообразную политическую реальность, основываются на энергетических источниках, подпитывающих нормативные и институциональные структуры крупных культур⁵. Мы считаем, что именно эти энергетические источники составляют третий, самый важный компонент цивилизационного анализа политики. В результате проведенного исследования были выявлены следующие модели цивилизационных трансформаций: линейная, линейная формационная, инверсионная, линейно-революционная, двухлинейная, многолинейная, революционная, стадийная, дискретно-стадийная циклическая, органично-циклическая, дихотомическая, импульсная,

¹ См.: *Спенсер Г.* Опыты научные, политические и философские. М., 2005. С. 45.

² См.: *Данилевский Н.Я.* Россия и Европа. Взгляд на культурные и политические отношения славянского мира к романо-германскому. М., 2003. С. 250.

³ См.: *Бродель Ф.* Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II. М., 2002. С. 167.

⁴ См.: *Хейзинга И.* Осень истории. М., 2004. С. 20–25.

⁵ См.: *Леви-Строс К.* Структурная антропология. М., 2008. С. 15–23.

поступательно-импульсная, мирсистемная, кризисная, военная, генотипическая, конфликтно-циклическая, хаотическая, сетевая.

Обозначенные модели цивилизационных трансформаций основываются на специфических источниках, их подпитывающих. Мы пришли к выводу, что генерация энергетических потоков в рамках цивилизаций может происходить в результате взаимодействия сакральных представлений социума с реальной общественной жизнью. Структура цивилизации подпитывается энергией, высвобождающейся в процессе взаимодействия ее различных подсистем: экономической, социальной, культурной и т.д.¹ Кроме того, цивилизационные трансформации зависят от энергетических импульсов, возникающих из различных по своему объему и содержанию внутрицивилизационных и межцивилизационных конфликтов, кризисов, революций.

Иными словами, в каждой из сфер цивилизационной жизни существует набор факторов, который при определенных условиях может активироваться и играть существенную роль в формировании цивилизационной структуры. Условием для этой активации могут служить кризис цивилизации, ее рост, переход в новое культурное состояние, стирание границ с другими культурами, саморазрушение и многое другое². Последствиями такой «активации источников энергии» являются существенные изменения в институциональной структуре цивилизаций. В результате воздействия этих энергетических импульсов в цивилизациях происходит изменение формы организации власти, характера диалога между властью и обществом, политическими партиями, регионами и центром, крупными общественными силами и т. д. Кстати, существует и некий интегральный подход к цивилизационной методологии. Он позволяет достаточно точно оценить новые тенденции и динамику межцивилизационных процессов в современную эпоху — эпоху глобализации³.

Исходя из обозначенных параметров, в качестве которых нами были выбраны общенаучные направления органицизма, эволюционизма и рационализма, осуществлена систематизация различных вариантов трех компонентов цивилизационной методологии интерпретации политики: понятия «цивилизация», цивилизационных типологических моделей, цивилизационных источников политических трансформаций. В результате этого цивилизационная методология изучения политики приобрела более упорядоченный вид. Ее функциональность в данном ключе может быть охарактеризована следующим образом. Цивилизационно-сравнительная методология представляет собой макроинструментарий исследования политики. Он предполагает масштабное видение политических процессов и явлений, высокий уровень теоретизирования, абстрагирования и обобщения, проведение аналогий в политическом развитии стран, принадлежащих к разным цивилизациям, использование в качестве единиц сравнительного анализа цивилизаций, мир-систем, макрокультур.

Сравнительно-цивилизационная методология изучения политики дает возможность включать в систему анализа самые различные компоненты экономики, культуры, религии, позволяющие на их основе делать выводы

¹ См.: Шпенглер О. Закат Европы. М., 1998. Т. 1. С. 163.

² См.: Мосс М. Очерк о даре // Общества, обмен, личность. М., 1996. С. 112.

³ См.: Купин В. Н. Цивилизационная парадигма в политической глобалистике // Политическая глобалистика. Саратов, 2010. С. 20–25.

о развитии политической сферы. Это способствует выявлению внутренних особенностей политической организации цивилизаций, которые заключены в ее «генетических кодах».

Сравнительно-цивилизационная методология позволяет конструировать модели и типы политических трансформаций макрокультур. Это дает возможность обобщить, структурировать и упростить многообразную политическую реальность. Кроме того, в цивилизационной познавательной системе формулируются законы и закономерности функционирования цивилизаций: конфликт, консенсус, революция, война, перенос ценностей и др.

В рамках цивилизационной методологии исследования политики осуществляется постановка и решение проблемы «энергетических источников» динамики социально-политических систем, устанавливается взаимосвязь этих источников с типом политической организации цивилизаций. Тем самым у исследователя появляется возможность выявления причинно-следственных связей и отношений в динамике политических процессов цивилизаций.

Ш.М. Мулюков,

кандидат философских наук, доцент,
директор Нижнекамского филиала
Московского гуманитарно-экономического
института
nkfmgei@mail.ru

Перестройка 1985–1991 гг.: революция или контрреволюция?

***Аннотация:** статья посвящена перестройке в период руководства М. Горбачева. Этот период в научной и публицистической литературе трактуется далеко неоднозначно. Одни авторы считают, что Горбачев смог «сдвинуть» страну в сторону реформ, что, в конечном счете, привело к ликвидации политической монополии КПСС, другие — утверждают, что перестройка положила начало ликвидации СССР как единого государства. Автор статьи пытается проанализировать диаметрально противоположные по сути мнения.*

***Ключевые слова:** перестройка, революция, контрреволюция, тоталитаризм, авторитаризм, российский либерализм, политическая система.*

***Summary:** the article is devoted the period of perestroika by M. Gorbachev. This period is treated in the scientific and publicist literature far from simple. Some authors consider that Gorbachev managed to «shift» the country towards reforms and it finally led to the liquidation of political monopoly of the CPSU, while other argue that perestroika laid a foundation to liquidation of the USSR as a uniform state. The author of this article tries to give the analysis of these diametrically opposite points of view.*

***Key words:** perestroika, revolution, counter-revolution, totalitarianism, authoritarianism, Russian liberalism, political system.*

Прошло много лет с момента распада СССР и последующей ликвидации остатков советской власти в 1993 г.

Сегодня существует множество мнений относительно этого исторического факта. Из всего их многообразия можно сделать достаточно примечательный

вывод: развал советской государственности был предопределен косностью традиционного политического режима, уходящего корнями в эпоху сталинского тоталитаризма и царского самодержавия. Не смогла окончательно избавиться от этого "наследия" и перестройка М. Горбачева. Одной критики прежних времен оказалось недостаточно, необходимо было доказывать преимущества перестроечных инициатив не лозунгами и пустыми обещаниями, а реальными, продуманными, экономически и политически выверенными практическими шагами. Да и возможно ли это было сделать в рамках консервативного управления страной, как это было сделано, например, в Китайской Народной Республике в период экономических реформ Дэн Сяо Пина? Сейчас об этом можно судить только теоретически — прежнего Союза не вернуть, да и монополия КПСС канула в Лету.

Сегодня существует много вопросов, связанных с историческими катаклизмами XX в. и собственно с Россией.

Потребуется немало времени, прежде чем наступит «момент истины» и будут найдены вразумительные ответы на вопросы: почему именно XX в. был насыщен трагическими событиями мирового значения, такими как войны, революции, смены политических режимов и т. д. И почему именно Россия оказалась в эпицентре этих событий?

XX век принес России (СССР) крайне тяжелые испытания, каких не знала ни одна мировая держава. В течение века самая большая страна в мире так и оставалась на перепутье собственной эволюции. Кратковременные периоды внутренней стабилизации постоянно прерывались очередным общественным «расколом». Каких-либо традиций, приводящих к стабильности, на протяжении всего XX в. не сложилось. В 1917 г. пала самодержавная власть, уже имевшая определенный, веками упорядоченный стиль управления. Что же касается советского режима, то говорить о сложившейся системе стабильности и адекватности отношений власти и общества можно с большой натяжкой. Сохранявшаяся на протяжении более семидесяти лет всеобъемлющая монополия государства эволюционировала от тоталитаризма к авторитаризму, по-прежнему оставляя наихудшее проявление царизма — реальное отсутствие демократических прав и свобод личности. Мобилизаторские тенденции политического управления, в какой-то мере оправданные на крутых изломах советской истории (гражданская война, подъем экономики в 30-е гг., Великая Отечественная война, послевоенное восстановление народного хозяйства и т. д.), давали о себе знать вплоть до конца 80-х гг. XX в. В условиях административно-командной политической системы и не могло быть иначе. Политическое руководство страны даже в условиях системного кризиса конца 80-х гг. продолжало активно внедрять в общественное сознание явно устаревающие идеологические принципы «преимуществ и возможностей социалистического строя», несмотря на то, что реальная жизнь выявляла очевидную неготовность государственно-партийных структур власти и ее лидеров к практическому решению тех проблем, которые она (власть) сама постоянно порождала. В этом заключался парадокс всех перестроечных инициатив руководства СССР после 1985 г.

С приходом к руководству КПСС М. Горбачева в обществе появилась надежда на действительное обновление (перестройку) закостеневших социально-политических отношений внутри страны. Тогда еще основная часть советского народа продолжала верить в возможность каких-либо позитивных изменений в условиях социализма и Советского государства, да и Генеральный секретарь ЦК КПСС не мог себе позволить циничного отношения к собственной стране и к основным идеологическим и мировоззренческим принципам, сформировавшимся в общественном сознании на протяжении более семидесяти лет¹.

Сегодня результаты перестройки М. Горбачева в СМИ и научных исследованиях трактуются по-разному, исходя не только из конкретно-исторического анализа событий 1985–1991 гг., но и из собственных идеологических позиций.

Вот что пишет Н. Верт, один из представителей западноевропейской исторической науки: «Менее семи лет прошло от избрания М. Горбачева на пост Генерального секретаря ЦК КПСС до сложения им с себя обязанностей президента СССР в связи с формально-правовым прекращением существования этого государства, произошедшим вопреки его воле. За короткий промежуток времени грандиозные идеологические, политические, экономические, социальные перемены потрясли самую большую страну мира, не только сверху до низу перетряхнув всю совокупность утвердившихся после октября 1971 г. государственных и экономических структур, но и коренным образом изменив европейский и даже всемирный порядок, поддерживавшийся с конца Второй мировой войны и изуродованный непримиримым антагонизмом капиталистического Запада и социалистического Востока»².

Автор называет перестройку М. Горбачева не иначе как «революция». Такая оценка западных теоретиков появилась не случайно, поскольку события конца 80-х — начала 90-х гг. XX в. во многом соответствовали идеологическим концептам капиталистического мира о необходимости уничтожения СССР как «империи зла». Военных или других силовых действий для подобного уничтожения не потребовалось — «революция» М. Горбачева предопределила крах самого большого государства, создав таким образом условия для создания всемирного однополярного порядка, что же касается России, то она до сих пор не может определить свое место в сложившейся системе международных отношений.

С развитием нового российского либерализма начала 90-х гг. стало очевидно, что тоталитарное советское государство исторически себя изжило и никакие благие намерения власти придать ему «человеческое лицо» не могли отодвинуть надолго сам факт его крушения. При этом собственную вину за это крушение отечественные либерал-радикалы признавать не желали, скорее наоборот — всякая антигосударственная деструктивность конца

¹ Этот цинизм проявился у М. Горбачева уже после того, как он перестал быть руководителем СССР и утратил свою «привлекательность» для Запада. На одном из семинаров американского университета в Турции он признался в том, что целью его жизни было уничтожение коммунизма.

² См.: *Верт Н.* История Советского государства. 1900–1917. М., 2002. С. 490.

80-х гг. преподносилась ими как акт борьбы за торжество демократии. Однако почему-то имя М. Горбачева после распада СССР на ряду с именами других «революционеров» уже не упоминалось¹.

Надо заметить, что более взвешенными взгляды российских либеральных демократов стали в середине 90-х гг., когда многие из них ушли из власти, так и не решив тех задач, которые они ставили в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в. Признавая себя антиэтатистами до прихода к власти, Е. Гайдар, А. Чубайс и другие на практике оказались бессильными преодолеть в полной мере инерцию традиционной российской государственности, реальную борьбу с которой начал М. Горбачев, и, как показала история, сам же стал заложником (в прямом и переносном смысле) собственной внутренней политики.

Один из современных идеологов «демократизации» бывших советских республик по западному образцу, Д. Сорос накануне развала СССР достаточно пристально следил за теми политическими событиями, которые олицетворял М. Горбачев. В частности, он обращает внимание на личность последнего лидера СССР и его мировоззрение. «Точно так же, как человек создал бога по своему образу и подобию, я проделаю то же самое с Горбачевым. Я думаю, что мировоззрение Горбачева не очень отличается от моего. (!!!) В частности, Горбачев считает деление общества на открытое и закрытое коренным вопросом... Это главный пункт, в котором мы с ним сходимся»². Далее Сорос отмечает заслуги Президента СССР в деле уничтожения собственной страны: «Кто бы мог предположить, что он так далеко продвинется по пути уничтожения старого режима!»³.

Д. Сорос, будучи достаточно «поднаторевшим» в политических вопросах относительно крушения коммунистических режимов в Восточной Европе, прекрасно понимал очевидный исход всех перестроечных инициатив М. Горбачева, а именно, — демонтаж старой (сталинской) политической системы неизбежно приведет к развалу СССР как единой страны и появится реальная возможность движения бывших союзных республик к «открытому» обществу в соответствии с идеологическими и политическими интересами всего остального капиталистического мира. Что, собственно, и произошло в конце 80-х и начале 90-х гг. прошлого века.

К сожалению, реальные последствия перестройки М. Горбачева не были просчитаны ни самими ее «прорабами», ни даже теми, кто восторженно приветствовал в России «победную» поступь прозападной демократии. Той самой демократии, которая сегодня постоянно демонстрирует двойные стандарты при оценке тех или иных политических действий России, особенно это стало заметно после августовских событий 2008 г. в Южной Осетии.

Можно ли осуждать сегодня западных теоретиков и идеологов за позитивные оценки перестройки? Конечно же, нет. В отличие от советского

¹ Не мог, с точки зрения либеральных СМИ, Генеральный секретарь ЦК КПСС и Президент СССР признаваться лидером антикоммунистической и антисоветской «революции». И как бы не стремился М. Горбачев обозначить сегодня свою непреходящую роль в уничтожении коммунизма — лавры победителя Советской власти достались другим бывшим партийным функционерам из числа членов Политбюро ЦК КПСС и партчиновникам рангами помельче.

² Сорос Д. Советская система: к открытому обществу. М., 1991. С. 134.

³ Там же.

партийного и государственного руководства периода перестройки они были прекрасно подготовлены и идеологически, и политически.

Тот же Д. Сорос отмечает несколько факторов, предопределивших крушение СССР. «Один фактор — полное отсутствие элементарных экономических знаний — болезнь, которой страдает вся страна, вплоть до самых верхних эшелонов власти... С отсутствием понимания тесно связано отсутствие внимания к экономическим вопросам...»

Серьезный просчет Горбачева в том, что он не смог осознать, что политические перемены — это только необходимое, но недостаточное условие для экономических перемен¹.

В 1991 г. Советский Союз как единое государство еще существовал, но внутренние политические противоречия и неадекватность политических решений и действий партийно-государственного руководства лишь ускорили движение страны к роковой черте, за пределами которой призрачно проглядывались перспективы ее дальнейшей эволюции.

В отличие от точки зрения на перестройку 1985–1991 гг. представителей либерально-демократических кругов России и западных СМИ, хорошо известной как своеобразная апологетика разрушения СССР именно по их сценарию, существует ряд позиций, согласно которым революционность бывшего лидера СССР начисто отрицается и преподносится как «контрреволюция». В связи с этим представляет определенный интерес позиция бывшего советского диссидента А. Зиновьева, полагающего, что в период перестройки и последующего расстрела Белого дома в октябре 1993 г. произошла совокупность событий, которые он называл «советская контрреволюция».

По мнению А. Зиновьева, советская контрреволюция началась с момента разрушения советской власти, точнее говоря, с той поры, когда началось разрушение аппарата КПСС. И этот разрушительный период берет свое начало после избрания М. Горбачева Генеральным секретарем ЦК КПСС. Высшее партийное руководство, поддерживавшее разрушительные инициативы Горбачева, А. Зиновьев именуется не иначе как «идеологические холуи».

Подобные резкие высказывания в адрес бывшего Президента СССР и Генерального секретаря единственной тогда политической партии сегодня встречаются довольно часто. И не только на уровне оппозиционной публицистики, отрицательный акцент в адрес перестройки и ее зачинателей имеет место в современной российской научной литературе.

Например, Ш. Мунчаев и В. Устинов отмечают, что «Перестройка выявила неготовность государственных структур власти, ее лидеров к эффективному решению основных проблем, поставленных жизнью. Анализируя события, связанные с перестройкой и ее последствиями, следует заметить, что распад СССР не был фатальной неизбежностью. Он обусловлен в большей мере субъективными, нежели объективными факторами. ... За сохранение Союза высказались 112 млн человек, то есть 78 % голосовавших».²

Авторы имеют в виду Союзный референдум по поводу сохранения СССР, который состоялся 17 марта 1991 г. Этот факт современная публицистика почему-

¹ Сорос Д. Указ. соч. С. 140.

² Мунчаев Ш.М., Устинов В.М. Политическая история России. М., 1999. С. 687.

то замалчивает. Прежнего Союза уже не вернешь, но та риторика, которая сегодня часто высказывается лидерами отдельных государств (бывших союзных республик) о советской оккупации национальных окраин СССР, вызывает большое сомнение. Однако существует и другая точка зрения, которую в свое время озвучил президент Казахстана Н. Назарбаев по поводу развала страны и которая подтверждает это сомнение: «Без России не было бы Беловежского документа, без России не распался бы Союз». Под Россией понимается, прежде всего, деструктивная позиция Б. Ельцина, грубо «оттолкнувшего» от рычагов власти М. Горбачева, потерявшего всякую поддержку со стороны общества.

Ш. Мунчаев и В. Устинов акцентируют свое внимание на политических страстях, бурно кипевших в период перестройки — это экономические реформы, их темпы и цена, которую должно было заплатить за них общество. Авторы отмечают два подхода к этой проблеме. Один — признание необходимости постепенного, поэтапного перехода к рынку, другой — переход к рынку в считанные недели, скачкообразным путем.

Как происходил переход к рынку в период перестройки и после нее — сегодня это не вызывает особого интереса и привлекательности для современных СМИ и конъюнктурных исследователей. Как было, так и было. Для большинства же людей, переживших так называемый переходный период, стали очевидны такие факты, как развал экономики, общий хаос, денежный обвал, что является далеко неполный перечень всего того, что имело место в конце 80-х — 90-х гг. XX в. и что до сегодняшнего дня мешает формированию экономической стабильности в обществе.

Л.Я. Арапханова,

кандидат политических наук, доцент

Ингушского государственного университета

araphanova@mail.ru

Некоторые особенности региональной политической элиты постсоветского периода (на примере Ингушетии)

Аннотация: статья посвящена эволюции региональной политической элиты в 1990–2000 гг., в ней рассматриваются основные механизмы формирования и ротации региональных элит.

Ключевые слова: элита, регион, политика, региональная власть, бизнес, партии.

Summary: The article is about the evolution of the regional elite in the 1990-2000s. It deals with the principal mechanism of forming and rotation of the regional elites.

Key words: elite, region, politics, regional authority, business, parties.

Эволюция региональных элит в постсоветский период была весьма динамичной. По мнению Г.К. Ашина, история региональных постсоветских элит насчитывает три основных периода¹. Первый — с августа

¹ См.: Ашин Г.К. Элитология. М., 2005. С. 440.

1991 г. — до конца 1992 г. — период наиболее сложный, когда советская власть соседствовала с властью демократической, назначенные центром главы некоторых регионов соседствовали с первыми руководителями исполнительной власти, избранными населением региона. Стремление российского руководства развивать одновременно рыночную экономику и политическую демократию явилось серьезным стимулом к усилению процессов регионализации. Дополнительной причиной отрыва провинции от центра послужило то, что первые два года независимости (после 1991 г.) проходили под знаком нарастающей борьбы между Президентом Б. Ельциным и Верховным Советом Российской Федерации. Федеральный центр, поглощенный борьбой исполнительной и законодательной властей, по сути, отстранился от курса на регионализацию рыночных реформ. Используя поглощенность федеральных структур междоусобными схватками, их стремлением опереться на регионы, местные элиты значительно увеличили свой вес и свое влияние. Открылось огромное поле для складывания «снизу» новых типов экономического и политического взаимодействия, поведенческих норм, нестандартных идеологических лозунгов¹.

Второй период (1993—1999 гг.) — период регионализации, усиления субъектов Российской Федерации. В России в тот период власть смещалась от центра к периферии, что было опасно для целостности страны. Дезинтеграционные процессы 90-х гг. произвели феномен регионализации как реакции региональных элит на слабость и несостоятельность центральных властей. Ослабление федеральной власти привело к укреплению власти региональных элит, к их стремлению воспользоваться слабостью общероссийских элит для укрепления собственных позиций, роста своей автономии от центра.

Третий период (с 2000 г. до настоящего времени) связан с политикой В.В. Путина по укреплению вертикали власти в стране, формированием концептуально-продуманной региональной политики. Проводимые политико-правовые, социально-экономические и административные реформы привели к существенному росту авторитета и влияния федерального центра в регионах, а регионы получили гарантированную финансовую помощь их центра.

Таким образом, прошло достаточно много времени, пока был достигнут сложный компромисс между элитой федерального центра и элитами регионов. Политический вес каждой из этих групп не оставался неизменным на протяжении последних лет. По мере обретения субъектами Российской Федерации новых полномочий в экономической и политической сферах позиции региональных элит окрепли, а сами они превратились в серьезную политическую силу. Все чаще лидеры регионов выходят на общенациональный уровень, участвуют в принятии жизненно важных решений. В то же время в последние годы значительно окрепла «властная вертикаль», что делает поиск баланса сил элиты федерального центра и элит регионов актуальной повседневной задачей.

В свое время приход к власти М. Горбачева и начавшаяся перестройка были встречены региональными элитами позитивно. Региональные руководители

¹ См.: Магомедов А. Мистерия регионализма. М., 2000. С. 58.

всех уровней осознавали необходимость перемен и положительно оценивали начавшиеся преобразования, однако в новой исторической ситуации различные сегменты региональной элиты преследовали неодинаковые цели. Известно, что элиты союзных республик сделали ставку на национальную независимость и со временем возглавили государства, образовавшиеся при распаде СССР. Лидерство в этом процессе принадлежало новому российскому руководству во главе с Б. Ельциным, которое первым перешло в оппозицию союзным властям. Пользуясь противоречиями между общесоюзной и российской властью, руководители автономий в составе РФ попытались повысить статус своих республик до статуса союзных. В борьбе за свои права автономные республики сделали ставку на союзное руководство во главе с М. Горбачевым, для которого правовое уравнивание союзных и автономных республик становилось важным козырем в борьбе с российскими властями¹.

Впоследствии, с началом проведения в России рыночных реформ, позиции регионов усилились, поскольку эти реформы значительно расширили ресурсы власти местных элит. Им не только удалось сохранить прежние бюрократические рычаги управления экономикой, но и приобрести новые полномочия. За региональными властями закреплялось право регулировать цены в своем регионе, устанавливать местные налоги на производителей.

Одновременно с этим они превращались в рыночных акторов: контролировали приватизацию и распределение собственности, получали право продавать и сдавать в аренду недвижимость, создавали собственные коммерческие структуры — фирмы, биржи, банки. Именно поэтому начало рыночных реформ совпало с новым витком в борьбе региональных элит за повышение правового статуса своих территорий. Это движение возглавили руководители автономных республик. В 1992–1993 гг. Татарстан, Чечено-Ингушетия, Башкортостан попытались закрепить за собой статус суверенных, ассоциированных с Российской Федерацией государств. Одновременно с автономными республиками о своих правах заявили автономные округа и «русские» субъекты. «Парад суверенитетов», ранее приведший к развалу Советского Союза, теперь стал угрожать территориальной целостности Российской Федерации.

Впоследствии, невзирая на возросшую напряженность во взаимоотношениях центр — регионы, во время трагических событий осенью 1993 г. регионы поддержали федеральные власти. Соглашение, достигнутое между Президентом и региональными властями, позволило найти выход из политического кризиса. В декабре 1993 г. в России была принята Конституция, провозгласившая равенство всех субъектов Федерации. Документ предусматривал разграничение полномочий и заключение договоров между Центром и субъектами Федерации. Это положение было внесено в российскую Конституцию под давлением региональных элит и по сути явилось платой за их политическую лояльность центру².

По мнению О. Гаман-Голутвиной, современная региональная политическая элита является специфическим постсоветским политическим фе-

¹ См.: Лапина Н. Ю. Региональные элиты России: кто правит на местах. URL: <http://www.inion.ru/product/russia/lapina.htm> (дата обращения: 17.02.10).

² См.: Там же.

номеном, поскольку в условиях советского централизованного государства руководство регионов хотя и являлось хозяином «подведомственной» территории, персонально всецело зависело от назначений центральной власти¹.

Важнейшим фактором, определяющим современное состояние взаимоотношений Москвы и субъектов РФ, стало массовое проведение в 1995–2005 гг. в регионах выборов глав исполнительной власти. Итогом этого процесса стала консолидация региональных лидеров и обретение ими роли влиятельного участника российской политики. Это дает основание для обобщенной характеристики региональной элиты в качестве субъекта российской политики.

Проанализировав механизм региональных выборов, О.В. Крыштановская приходит к выводу, что выборы в новой России стали механизмом, который закрепил лидирующее положение политического класса. Конкуренция на региональных выборах если и происходила, то только между членами элиты, главным образом, между действующими главами парламента, региональной и городской администрации. Выборный механизм выносил на высшие этажи региональной власти представителей старого политического класса. Демократические альтернативные выборы, призванные расширить доступ к власти для всех слоев населения, в регионах сыграли иную роль — они практически закрыли путь в элиту представителям неэлитарных слоев².

Рассмотрим механизмы рекрутирования региональной элиты.

Механизмы рекрутирования политической элиты — это принципы выдвижения в ее состав новобранцев, неизбежно разнящиеся в зависимости от общественного строя и исторической эпохи (такими принципами попеременно либо синхронно были кровное родство, наследование, владение собственностью, профессиональная компетентность, партийная принадлежность, личная преданность, старшинство или выслуга лет, протекционизм и т. д.)³.

Главными каналами рекрутирования данной категории политической элиты выступают политические партии, общественные организации, учреждения науки, культуры, образования, СМИ, конфессии⁴.

О.В. Гаман-Голутвина на первое место ставит административно-бюрократический канал рекрутирования элиты, что означает изменение форм и методов формирования нового управленческого слоя, следовательно — эволюции политической элиты в соответствии с новыми условиями. Для большинства регионов России это действительно так, но Ингушетия, например, отличается своей спецификой. Исторически сложилось, что самым главным каналом рекрутирования элиты в Ингушетии с самого начала был офицерский корпус армии. И сегодня первые политические лица республики — выходцы из силовых структур. Таким образом, в Ингушетии существенным компонентом административного сегмента региональных

¹ См.: Гаман-Голутвина О.В. Политическая элита современной России. М., 2007. URL: <http://gaman1.narod.ru/ww03b1.htm> (дата обращения: 19.02.10).

² См.: Крыштановская О.В. Формирование региональной элиты: принципы и механизмы. М., 2004. С. 21.

³ См.: Гаман-Голутвина О.В. Политическая элита — определение основных понятий. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/81518> (дата обращения: 01.03.10).

⁴ См.: Её же. Политическая элита современной России. М., 2007. URL: <http://gaman1.narod.ru/ww03b1.htm> (дата обращения: 19.02.10).

политических элит являются руководители региональных силовых структур (ФСБ, МВД, УВД и др.). Отметим также, что удельный вес выходцев из силовых и специальных служб в составе корпуса региональных управленцев существенно вырос с начала 90-х гг. прошлого столетия в современной ингушской политической элите. Однако при этом региональная политическая элита — это, прежде всего, действующие представители исполнительной и (в меньшей степени) законодательной ветвей власти. Руководители судебной власти представлены в рейтингах заметно слабее. Поэтому этот второй по значимости в Ингушетии канал набора региональной элиты также активно действует сегодня. Рекрутирование «бюрократов» осуществляется преимущественно административными методами — посредством назначения на руководящие посты в региональных и муниципальных структурах. Исключение составляют выборные главы регионов и органов местного самоуправления, а также корпус законодателей, механизмом рекрутирования и ротации которого выступают выборы.

В регионах с устойчивыми традициями административного управления приоритет исполнительной власти очевиден. Преобладающее влияние исполнительной власти обусловлено не столько традиционно высокой ролью административно-политической бюрократии в управлении государством, сколько ее контролем над региональными бюджетами, а также широким доступом к административным ресурсам. Как подчеркивалось ранее, массовое вхождение в состав элиты представителей бизнеса стало наиболее существенной тенденцией эволюции региональной политической элиты в середине 2000-х гг. Продвижение в политику представителей бизнес-структур обрело статус второго по значению (после административной карьеры) пути на региональный политический олимп. Эта тенденция может свидетельствовать о горизонтальной проницаемости каналов рекрутирования элит в России на региональном уровне. В начале 2000-х гг. в большинстве регионов существовали две основные формы институционализации участия бизнеса в региональной политике: 1) интеграция представителей бизнес-элиты в структуры региональной исполнительной власти; 2) интеграция представителей бизнес-элиты в органы региональной законодательной власти и Совета Федерации ФС РФ¹.

Другим каналом продвижения к вершинам региональной власти является партийно-политический. Как известно, при поддержке КПРФ во второй половине 1990-х гг. были избраны главы целого ряда субъектов Федерации. Однако рост числа представителей этой партии, имеющих политическое влияние, заметно уступает соответствующим показателям среди представителей «Единой России». Удельный вес сторонников КПРФ в «партийном сегменте» элиты падает. В Ингушетии, например, он составляет 5,6 %. Очевидно, что значение остальных партий как каналов рекрутирования элиты в российских регионах невелико, даже если их представители и присутствуют в рейтингах политического влияния. Кроме «Единой России» в Республике Ингушетия созданы региональные отделения политических партий «Справедливая

¹ См.: *Зубаревич Н.В.* Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы. М., 2005. С. 66.

Россия», ЛДПР, КПРФ, «Яблоко». Несмотря на это, региональные отделения партий в субъектах Федерации продолжают создаваться, причем, как правило, по инициативе или при участии региональных властей и бизнеса. Причины такого положения вещей очевидны: влиятельные региональные политико-экономические сообщества видят в политических партиях эффективный инструмент достижения электорального успеха.

Третьим каналом в политическом продвижении являются наука, образование и СМИ. В Воронежской, Владимирской областях, Приморском крае продвинувшиеся по этому каналу лица входят в политическую элиту, но их число и влияние обычно незначительны, что отражает общее положение науки и культуры в жизни современного российского общества. Эксперты считают, что исключение составляют две категории — руководители СМИ и ректоры ведущих региональных вузов, доля которых в составе региональных элит существенно выросла за последнее время.

Заслуживает внимания вопрос о внутригрупповой консолидации региональных элит. Существенную роль в групповой консолидации играет опыт совместной деятельности с первыми лицами региона. Таким образом, можно сделать вывод, что вне зависимости от источников внутригрупповой консолидации (семейные связи, родственные и земляческие отношения, идеологическая близость и т. п.) обязательное условие групповой сплоченности — лояльность политике лидера. Отсюда такие важные особенности региональных кланов, как иерархичность и ориентация на патрона. В Ингушетии региональные элитные кланы — это устойчивые политико-экономические группы, объединенные общностью политико-экономических интересов и, как правило, консолидированные вокруг руководителей местной исполнительной власти на основании отношений личной зависимости.

Р. Туровский выделяет ряд изменений, которые могут быть описаны в качестве кризисных процессов, происходящих в среде региональной элиты. Большинство из них относятся и к формированию современной ингушской элиты.

Во-первых, отмечается кризис статуса региональной элиты в российской политической системе. Эта тенденция в Ингушетии имеет несколько проявлений.

1. Растет уровень контроля федерального центра за процессами в регионах. Важным рычагом такого контроля, например, стали представители Президента в федеральных округах. Одним из следствий новой ситуации стало усиление оппозиционной активности в регионах, поскольку оппозиция понимает, что губернатор уже не воспринимается элитой как «царь и Бог» в отдельно взятом субъекте Федерации, а центр ищет ему противовесы. Другое следствие является прямым и очевидным: среднестатистический российский губернатор совершенно не заинтересован в том, чтобы его политика входила в противоречие с политикой Кремля, даже если его оппозиционность центру способна привлечь симпатии избирателей.

2. Усиливается финансово-экономическая зависимость регионов от центра. Поэтому глава региона, одна из главных функций которого связана с распоряжением финансами и собственностью, имеет все более узкое

пространство для маневра в этих сферах. В регионах с ярко выраженной дотационной экономикой, в частности в северокавказских, экономическое лоббирование является одной из основных функций местной политической элиты. Это предопределяет высокий уровень контактов с федеральными властями и определенную, в том числе и политическую, зависимость от них. Характер же взаимосвязей региональных элит с центральными финансово-экономическими группами и политическими организациями федерального уровня во многом зависит от отраслевой структуры региональной экономики, когда не только местная власть срачивается с определенными отраслями промышленности, но и происходит вертикальная интеграция различных политических и экономических групп.

3. Все чаще происходит вмешательство федерального центра в региональные выборы. В результате к власти в регионах приходят политики, целиком и полностью ориентированные на федеральный центр (в частности это относится к группе губернаторов — выходцев из ФСБ). Либо победа действующего губернатора обставляется серьезными условиями со стороны федерального центра, что вынуждает победителя действовать с оглядкой на Москву и идти на уступки.

Эксперты считают, что можно говорить о развивающемся кризисе идентичности региональной элиты, которая или зависит от центра, или просто управляется извне и теряет самостоятельность. Одновременно эксперты отмечают активную экспансию федеральной элиты на региональных политических площадках. Например, в Республике Ингушетия многие федеральные управления и особенно силовые структуры (ФСБ, МВД, Совет безопасности, Верховный суд Республики Ингушетия, Прокуратуру) возглавляют ставленники из центра. Экспансия идет при явном ресурсном преимуществе «федералов», имеющем уже не только финансово-экономический характер (возникший в результате определенного формата межбюджетных отношений), но и институционально-правовые аспекты (целая серия нормативных актов, закрепляющих субординацию уровней власти и связанных с ними политических элит).

В существующей ситуации правящие региональные элиты постоянно сталкиваются с дилеммой: им приходится выбирать между бунтарством и покорностью, отстаиванием своих интересов и их «продажей» федеральному центру в обмен на индивидуальные преференции и просто поддержку конкретных фигур на региональных выборах. Федеральный центр со своей стороны хорошо освоил политический принцип «два шага вперед, шаг назад». Изъятие у регионов в целом определенных ресурсов обычно сопровождается неполной компенсацией и индивидуальными договоренностями с отдельными важными регионами¹.

Итак, можно сделать вывод о том, что произошла серьезная эволюция региональной элиты. В начале перестройки, в 1990-е гг., хозяева регионов, или, как их нередко называют, «региональные бароны», едва не растащили Россию по уделам и вотчинам.

¹ См.: Туровский Р.Ф. Кризис российской региональной элиты // Властные элиты современной России. Ростов н/Д, 2004. С. 162–187.

Их мятеж против федерального центра отчасти был вынужденным, однако это не меняет существа дела. Внутри регионов выросли и набрали силу лидеры экономики и политики, которым мешал диктат центра, которые хотели решать свои проблемы самостоятельно¹. Выстраивание властной вертикали изменило ситуацию: сегодня федеральный центр контролирует ситуацию в регионах. Подводя итоги сказанному, можно заключить следующее:

1. Политическая элита — это особая сплоченная социальная общность, которая обладает исключительным правом принятия стратегических политических решений и всеми необходимыми для этого ресурсами. В русле данного определения нами было предложено определение региональной политической элиты как региональной социальной общности, которая обладает исключительным правом принятия политических решений на уровне региона во взаимодействии с федеральной элитой и достаточными для этого ресурсами.

2. Региональная политическая элита в условиях федеративного устройства имеет амбивалентный статус в общенациональном политическом процессе, являясь, с одной стороны, проводником общегосударственной политики в регионах, с другой — лоббистом и защитником региональных интересов.

3. Положение региональной политической элиты определяется несколькими ключевыми факторами: 1) она является составной частью общенациональной политической элиты; 2) она выступает в качестве элемента регионального политического пространства, занимая в нем определенную статусную позицию; 3) она выступает в качестве ключевого актора региональной политической системы, выстраивая формальные и неформальные отношения с другими ее акторами (группами давления, общественными организациями и т. д.) и населением региона в целом; 4) региональная политическая элита выступает в качестве субъекта политического процесса общенационального и регионального уровней.

4. В структуре элиты мы выделяли правящую элиту (непосредственно обладает государственной властью) и оппозиционную (контрэлита); открытую (рекрутируется из общества) и закрытую (воспроизводится из собственной среды). Политическая элита демократического общества в зависимости от степени развитости и соотношения вертикальных (социальная представительность) и горизонтальных (внутригрупповая сплоченность) связей может классифицироваться на четыре основных типа: стабильная демократическая («этаблированная») элита — высокая представительность и высокая групповая интеграция; плюралистическая — высокая представительность и низкая групповая интеграция; властная — низкая представительность и высокая групповая интеграция; дезинтегрированная — низкая представительность и низкая групповая интеграция. В настоящее время элита Ингушетии представляет собой властную модель с низкой представительностью и высокой групповой интеграцией. Вместе с тем оптимальной для общества является стабильная демократическая элита, сочетающая тесную связь с народом с высокой степенью групповой кооперации, позволяющей

¹ См.: *Мохов В.П.* Региональная политическая элита России (1945–1991 гг.). Пермь, 2003. С. 104.

понимать политических оппонентов и находить приемлемые для всех компромиссные решения.

5. Отношения внутри региональной элиты определяются консолидированностью (сплоченностью субэлитных групп) и степенью ее контроля над экономическими ресурсами региона. В зависимости от этого на местах складываются две модели отношений. Первая предполагает наличие сильного руководителя, контролирующего экономическую жизнь подведомственной территории. К таким лидерам могут быть отнесены президенты большинства национальных республик: Татарстана, Калмыкии, Башкортостана, Ингушетии, Чечни. Вторая модель складывается в регионах, где сильные экономические элиты контролируют местную власть. В регионах моноиндустрии, напрямую управляемых из Москвы (например, топливно-энергетический комплекс — ТЭК), губернаторы являются ставленниками отраслевых элит. В этом случае между отраслевым и местным руководством заключается «политический договор» о разграничении полномочий.

6. В регионах с устойчивыми традициями административного управления приоритет исполнительной власти очевиден.

7. Весомым компонентом в составе современных региональных политических элит являются руководители региональных силовых структур (ФСБ, МВД, УВД и др.). Эта тенденция особенно явно прослеживается в республиках Северного Кавказа в целом и, в частности, в Ингушетии, где все три президента постсоветского периода являются военными. В последние годы в связи с реформой избирательной системы и усилением влияния партий и законодательной власти в регионах наблюдается значительный рост партийно-политического сегмента в составе региональных элит.

• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

А.А. Выручаев,
научный сотрудник Института
государства и права РАН
igpran@igpran.ru

Фундаментальная наука России в период экономического кризиса

***Аннотация:** в статье анализируются проблемы, связанные с реформированием Российской академии наук и проведением фундаментальных научных исследований в условиях экономического кризиса. Рассматриваются проблемные моменты в создании базового уровня системы получения новых знаний для перевода экономики России на инновационный путь развития после выхода из кризиса.*

***Ключевые слова:** наука, научно-технологически-производственный комплекс, национальный научно-технический комплекс, Российская академия наук (РАН), инновации, инновационная деятельность, инновационная система, финансирование инноваций.*

***Summary:** The article analyzes the problems associated with reforming the Russian Academy of Sciences and the conduct of basic research in the context of economic crisis. We consider the problem points to establish a basic level of new knowledge for the transfer of the Russian economy on an innovative path of development after the crisis.*

***Key words:** science, scientific-technological-industrial complex, National Science and Technology Complex, Russian Academy of Sciences (RAS), innovations, innovative activities, innovation system, financing innovation.*

В современном мире развитие экономики и рост благосостояния населения любого государства определяются потенциалом национального научно-технического комплекса. Каждое экономически развитое государство имеет эффективно действующий трехзвенный научно-технологически-производственный комплекс, суть которого заключается в получении новых знаний, разработке технологий и создании конкурентоспособного продукта. В России такие понятия, как «инновации», «инновационная деятельность», «инновационный процесс», «инновационная политика», «инновационная экономика» появились относительно недавно. Однако это не означает, что до начала процесса перевода экономики на инновационный путь развития в России подобная система полностью отсутствовала. Отдельные элементы инновационной системы в нашей стране существовали еще до перехода к рыночной экономике.

Основой советской инновационной системы была Академия наук СССР. В этот период перед Академией наук стояли две задачи — получение новых знаний и разработка технологий¹. На базе академических институтов создавались опытные производства, конструкторские бюро и иные

¹ См.: Организационно-правовые вопросы руководства наукой в СССР / под ред. М.И. Пискотина, В.А. Рассудовского, М.П. Ринга. М., 1973. С. 208.

подразделения, которые со временем превращались в прикладные институты, переходящие под эгиду ведомств. При таком подходе деятельность самой Академии наук была направлена на фундаментальные исследования. Координацию Академии наук СССР и прикладных институтов осуществлял Государственный комитет по науке и технике, который обеспечивал работу по получению новых знаний, разработке технологий и продвижению их в производство¹.

В постперестроечный период Академия наук, как и вся страна, попала в тяжелое положение, но при этом все же смогла сохранить значительную часть кадрового и материально-технического потенциала. Однако прикладные институты и производство были разрушены, что привело практически к тотальному застою в научно-технической сфере².

В последние годы при улучшении экономической ситуации наметилась тенденция к возрождению научно-технически-производственного комплекса. Данные улучшения коснулись и Российской академии наук. По объему такого продукта, как статьи, опубликованные в международных журналах, Российская академия наук превосходит все остальные вместе взятые российские исследовательские организации, несмотря на значительно меньшие кадровые и финансовые ресурсы. Если оценивать эффективность работы Академии по числу статей и патентов на одного исследователя, то этот показатель окажется в несколько раз выше, чем в других организациях, что говорит о высокой конкурентоспособности РАН на внутреннем рынке³. Это связано с тем, что Российская академия наук — одна из немногих организаций, которые после распада СССР пошли по пути не революционных, а эволюционных преобразований, сохранив при этом высококвалифицированные научные кадры (хотя из-за отсутствия средств для достойного существования многие ученые в поисках лучшей жизни уехали за рубеж или подались в частный сектор), управленческую инфраструктуру, обеспечивающую организацию и координацию исследований, материально-технический потенциал, международные научные связи.

В последние годы Российская академия наук подвергалась реформам, направленным на повышение эффективности научных исследований и адаптацию к рыночным условиям, а также на повышение инновационной активности. Важнейшими из них можно считать создание целевых программ фундаментальных исследований, финансируемых на конкурсной основе, и внедрение наряду с гарантированной оплатой труда научных работников дифференцированной оплаты в зависимости от эффективности научной деятельности. Самой значительной реформой, конечно же, стала реструктуризация Российской академии наук⁴.

¹ См.: Организационно-правовые вопросы руководства наукой в СССР / под ред. М.И. Пискотина, В.А. Рассудовского, М.П. Ринга. М., 1973. С. 157–170, 269–317.

² Подробнее см.: *Егоров С.В.* Болевые точки науки. М., 1998. С. 14–23.

³ См.: Аналитическая записка «Академический сектор науки в среднесрочной перспективе», подготовленная Центром «Открытая экономика» в 2005 г. по заказу экспертного управления Администрации Президента Российской Федерации. URL: <http://www.scientific.ru> (дата обращения: 28.01.10).

⁴ См.: Письмо Президента РФ от 30 марта 2002 г. Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» // СПС «КонсультантПлюс»; Стратегия развития науки инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года. URL: <http://www.in-nov.ru/node/720> (дата обращения: 15.02.10).

Как уже было упомянуто выше, отсутствие финансирования в 90-е гг. XX в. привело к массовому оттоку ученых за рубеж, к устареванию приборной базы, что в итоге способствовало снижению научного потенциала, а в ряде случаев — деградации целых институтов. В связи с этим в ходе реструктуризации РАН возникла необходимость в закрытии большого числа институтов, в сокращении научных работников низкой квалификации и в ряде изменений в управленческой структуре¹.

Несмотря на уже проведенные реформы, остается еще много нерешенных проблем. Так, следует выделить недостаточную включенность Академии наук и ее исследовательских организаций в инновационный процесс; отсутствие полной определенности с правовым статусом как самой Академии, так и ее учреждений, что вызывает вопросы по использованию имущества, налоговых сборов и прочие; наличие существенных пробелов в законодательстве о науке; необходимость перестройки научно-организационной инфраструктуры; чрезвычайно низкий даже после повышения уровень заработной платы научных работников не только по сравнению с заработком иностранных коллег, но и с зарплатами работников так называемой низкой квалификации, а также ряд других проблем. Для их решения необходима системная концепция развития отечественной науки.

В адрес Академии наук часто звучат упреки в недостаточно высокой конкурентоспособности на открытом рынке по сравнению с научными организациями развитых стран. При этом нередко делается заключение о том, что Российская академия наук, структура которой сформировалась в условиях плановой экономики, не способна функционировать в системе открытости рынка². Такое мнение представляется ошибочным, так как по подобию Академии наук СССР более 50-ти лет назад были созданы Национальный центр научных исследований во Франции (Centre national de la recherche scientifique)³ и Общество им. Макса Планка в Германии (Max-Planck-Gesellschaft)⁴, которые доказали свою высокую эффективность и конкурентоспособность. Огорчает тот факт, что российская наука в целом и РАН в частности действительно обладают более низкой конкурентоспособностью по сравнению с наукой в экономически развитых странах. Это не вызывает удивления, так как по инвестициям в научно-техническую сферу в 2009 г. Россия значительно уступает не только главным странам научного прогресса — США, Японии, Китаю, но и таким странам, как Индия, Южная Корея, Франция, Великобритания, Канада, а сами инвестиции — в 17,5 раз меньше, чем в США, в 6 раз меньше, чем в Японии и Китае и почти в два раза ниже среднеевропейского уровня. Если исходить из такого показателя, как финансирование на одного исследователя, то Россия по нему уступает США и Германии — в 5 раз, Великобритании, Франции и Японии — в 4 раза, а в мировом масштабе этот показатель в России меньше в 3 раза. Такое же различие можно отметить и при сравнении показателей эффективности исследований

¹ См.: Аналитическая записка «Академический сектор науки в среднесрочной перспективе»...

² См.: *Егоров С.В.* Указ соч. С. 27; *Гордеева Н.А.* О правовом статусе Российской академии наук // Законодательство о науке: современное состояние и перспективы развития. М., 2004. С. 39.

³ См.: URL: <http://www.cnrs.fr> (дата обращения: 04.02.10).

⁴ См.: URL: <http://www.mpg.de> (дата обращения: 14.02.10).

(количество статей и патентов на исследователя)¹. Вряд ли стоит надеяться на то, что при принципиально различающихся инвестициях в научно-техническую сферу можно получить одинаковый по объему и качеству продукт.

Нередко можно услышать утверждение, что в России вообще и в Академии наук в частности — избыток научных работников, поэтому требуется провести сокращение, а на высвободившиеся средства довести финансирование науки до западного уровня. С этим нельзя согласиться, поскольку количество исследователей в России соответствует среднестатистическому мировому показателю².

Недофинансирование науки является одним из пагубнейших факторов, которые служат снижению уровня кадрового потенциала по сравнению с советским периодом, а также по сравнению с экономически развитыми странами. В первую очередь это определяется низкой заработной платой научных работников в системе РАН по сравнению с западноевропейскими организациями на фоне более высокого прожиточного минимума в России. Естественно, что такая низкая оплата научного труда приводит к «утечке умов» либо в российские, в основном коммерческие, организации, либо за рубеж. При этом деньги, потраченные на подготовку молодых специалистов, можно считать потраченными впустую, а в том случае, когда молодой специалист эмигрирует, дивиденды по нашим инвестициям получают другие страны. Очевидным является и тот факт, что снижение кадрового потенциала отечественной науки напрямую связано с резким падением уровня образования в нашей стране³.

Помимо этого можно выделить такие негативные последствия недофинансирования науки, как медленное обновление материально-технической базы для проведения исследований, отсутствие доступа к различным базам научной информации, ограниченные возможности для продвижения научной продукции на рынок. Даже те технологии, которые разрабатываются в академии и превосходят зарубежные аналоги, не могут быть доведены до производства из-за отсутствия эффективно действующей инновационной инфраструктуры. В ряде академических институтов производят приборы, материалы и технологии, не уступающие, а часто превосходящие западные образцы, но и они по ряду причин оказываются невостребованными. Российские потребители высокотехнологичного товара предпочитают покупать аналогичную продукцию за рубежом. При этом новые знания и технологии, получаемые в академии, нередко внедряются в производство других стран, то есть инвестиции в российскую науку работают на экономику других стран, что не позволяет России конкурировать с ними на рынке высоких технологий.

В данной ситуации была сделана попытка сохранения элементов научно-технологически-производственного комплекса, оценены их возможности и конкурентоспособность, а также намечены пути их развития. Однако положительный исторический опыт системного развития образования и научно-технологически-производственного комплекса в СССР полностью игнорируется. Взамен внедряются новые организационные формы, которые не всегда

¹ См.: Альтернатива примитиву // Поиск. 2010. 19 марта.

² См.: Дерягин А.В. Наука и инновационная экономика в России // Инновации. 2005. 5. С. 15; Цапенко И.П., Шапошник С.Б. Человеческий капитал как фактор формирования информационного общества в Москве. М., 2006. Вып. 2–3. С. 12–27.

³ См.: Дежина И.Г. Механизмы государственного финансирования науки в России. М., 2006. С. 20.

опробованы в других странах либо полностью не пригодны для российских реалий. Инвестиции в подобные структуры нередко превышают инвестиции в РАН. При этом весьма расплывчато формулируются цель и задачи деятельности. Значительным пробелом является отсутствие мониторинга получаемых результатов и адекватности использования инвестиций. Иными словами, работа ведется в неправильном направлении по сравнению с такими проектами, как освоение космоса, создание атомной бомбы и другими, которые принесли мировую славу отечественной науке.

Развал СССР и реформы 90-х гг. отбросили отечественную науку на несколько десятилетий назад. Особенно остро это затронуло сферу прикладных наук. В настоящее время ведется работа по их восстановлению. Как и в советское время, прикладные институты могли бы быть сформированы в недрах академических институтов, на базе быстро развивающегося опытного производства, конструкторских бюро, технопарков. Необходимо четко понимать, что новые технологии наряду с новыми знаниями должны стать важнейшей социально востребованной продукцией. Со временем такой подход позволит полностью воссоздать систему прикладных институтов и единого координационного центра. Ответственность по воссозданию производства по внедрению новых технологий и получению конкурентоспособного продукта должно взять на себя государство.

В условиях глобального экономического кризиса, который неизбежно повторяется в капиталистических странах, государству предстоит выдержать серьезную проверку на прочность национальной экономики, а следовательно, и успешность политического управления страной в предшествующий период. По окончании кризиса неизбежно наступит оживление экономики, и политическое руководство любой страны уже сейчас, формируя антикризисные программы, несет ответственность за то, выйдет страна из кризиса с конкурентоспособным производством или же кризис спровоцирует ее деградацию. Необходимо четко понимать, что даже временная потеря темпов в развитии научно-технической сферы может привести к долгосрочному снижению конкурентоспособности на рынке, причем негативные последствия особенно остро проявятся при выходе из кризиса, когда начнется новый этап экономического роста и будут востребованы новые технологии и конкурентоспособный продукт.

В экономически развитых странах прекрасно понимают огромное значение науки и технологий. Поэтому правительства этих стран в качестве антикризисных мер увеличивают инвестиции в эту сферу, что произошло, например, в США, даже несмотря на достаточно высокий уровень финансирования науки. Более того, к управлению США в этой критической ситуации привлечены представители научной элиты — американские академики получили два министерских портфеля в новом правительстве и заняли позиции советников Президента страны по ключевым вопросам. Страны Евросоюза с незначительной задержкой идут по этому же пути¹.

В условиях глобального кризиса возможен и другой подход к данной проблеме. Государство может стремиться любой ценой стабилизировать

¹ См.: *Белинский А.Н., Емельянов С.В., Сталинский В.С.* Как в США заботятся о своей науке. Государство и НИОКР в США: приоритетные направления финансирования в начале XXI века. URL: <http://www.eifgaz.ru/usanauka50-51.htm> (дата обращения: 02.02.10).

экономическую ситуацию и бросить на решение этой задачи все средства, в том числе и предназначенные для финансирования науки и техники. Можно с большой долей вероятности утверждать, что это пагубно отразится на конкурентоспособности рынка и на общем уровне развития государства. В результате у России не будет шансов сохранить конкурентоспособность в научно-технической сфере. Более того, вследствие разрушения прикладных институтов и производства будет велика вероятность распада Российской академии наук — на данный момент единственной организации, которая до сих пор сохранила, хотя и не в полной мере, высокий научно-технический потенциал и конкурентоспособность по всем научным направлениям.

Таким образом, остается заключить, что развитие научно-технической сферы в условиях глобального кризиса, а следовательно, и конкурентоспособность России на внутреннем и внешнем рынках напрямую зависят от политических решений, которые и определяют, сможет ли Россия и дальше развиваться как экономически сильная держава.

Е.В. Понизова,
кандидат юридических наук,
ученый секретарь
Института государства и права РАН
elena-ponizova@list.ru

Становление института гражданства в современной России

Аннотация: в статье характеризуются отдельные исторические этапы формирования института российского гражданства. Основная часть работы посвящена анализу конституционно-правовых аспектов гражданства Российской Федерации в контексте международно-правовых актов.

Ключевые слова: конституционно-правовой институт, права человека, гражданство, правовой статус, ответственность, глобализация.

Summary: in the article separate historical stages of formation of institute of the Russian citizenship are characterized. The basic part of work is devoted the analysis of constitution-legal aspects of citizenship of the Russian Federation in a context of international legal certificates.

Key words: constitution-legal institute, human rights, citizenship, legal status, responsibility, globalization.

Осуществление гражданских и политических прав человека непосредственно зависит от разрешения ключевых проблем регламентации отношений гражданства. Наличие ряда противоречий в системе правового обеспечения современного российского гражданства, недоработок и сложностей в формировании и развитии института гражданства в целом, а также двойного гражданства в частности не только затрудняет реализацию в полной мере конституционных прав и свобод граждан России, но и в ряде случаев оказывает негативное воздействие на правовое обеспечение основ российской государственности, их защиту и укрепление.

Гражданство как самостоятельный конституционно-правовой институт, направленный на реализацию прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, является важнейшим элементом правового статуса личности. В процессе развития Российского государства понятие, сущность и проблемы этого института изменялись, постепенно расширяясь. Данные вопросы всегда привлекали внимание многих ученых как в нашей стране, так и за рубежом. Однако проблематика гражданства на сегодняшний день далеко не исчерпана, несмотря на многообразие высказанных точек зрения и мнений о сущности и правовой природе данного института.

Анализ становления и развития института гражданства в России, характер его современного конституционно-правового регулирования, вопросы приобретения и прекращения гражданства представляют не только теоретический, но и практический интерес. Необходимость в продолжении исследований российского законодательства по вопросам гражданства обусловлена как внутренними политико-правовыми, социальными, экономическими, так и международными реалиями.

Объем прав, свобод и обязанностей, которые человек может реализовывать в конкретном государстве, находится в прямой зависимости от наличия или отсутствия у него гражданства данного государства. Гражданство является одним из атрибутов, необходимых как для человека, так и для государства, поскольку гражданство гарантирует индивиду признание его правосубъектности и подразумевает право на защиту в соответствии с национальными законами. Вместе с тем государство несет ответственность за предоставление его гражданам благоприятного национального режима со стороны других государств.

Среди исследователей нет единого мнения в отношении понятия гражданства. Множественность определений гражданства объясняется, помимо наличия различных исследовательских подходов, тем, что в содержании данного понятия непрерывно происходят изменения, обусловленные конкретными историческими условиями развития российской государственности. Доказано, что положения законодательства о гражданстве предопределены историческими, культурными и правовыми традициями конкретных государств. Следовательно, в зависимости от политического и общественного строя в конкретной стране меняется и подход к определению понятия «гражданство» и его законодательному закреплению. Так, анализ критериев, установленных для определения лиц с реальным или потенциальным гражданством, свидетельствует о принципах, которые лежат в основе консолидации государства, ожидаемом поведении иностранцев или лиц без гражданства, постоянно проживающих в стране¹.

Для полноты характеристики анализируемого института следует отметить, что современные русские термины «гражданство» и «гражданин» — старославянского происхождения. Оба они происходят от слова «город», в старославянском варианте звучавшего как «град». Более ранним является термин «гражданин», первоначально означавший «житель города», что в современном понимании означает «горожанин». В русском языке этот термин появился в

¹ См.: Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2008. С. 128.

XVII в., был зафиксирован в словаре 1627 г. (словарь украинского филолога Памвы Берынды «Лексикон славено-росский и имен толкование»)¹. Согласно этому документу старославянское слово «град» означало укрепленное стенами (огражденное) поселение — в отличие от веси и села. Градом называлось любое укрепленное место, а вплоть до XVII в. — и сама крепостная стена (ограда, ограждение).

До 1917 г. в монархической России связь человека и государства характеризовалась понятием «подданство». Все жители Российской империи являлись подданными. Термин «гражданство» начал применяться в России только в начале XX в. Он был введен Декретом СНК РСФСР от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»². Вместе с тем впервые официальное определение понятия гражданства в нашей стране дал Н.А. Булганин в своем докладе «О проекте Закона о гражданстве» (Закон принят 19 августа 1938 г. Верховным Советом СССР), в котором указывалось, что «гражданство определяет принадлежность лица к государству, определяет правовое положение лица не только внутри государства, но и вне его, в международном общении»³. В частности, такого определения придерживались многие специалисты по советскому государственному праву⁴.

В самом общем виде гражданство можно рассматривать как устойчивую правовую связь индивида со своим государством, обуславливающую их взаимные права и обязанности. Гражданин находится под юрисдикцией государства, которое в силу этого может требовать от него (гражданина) выполнения определенных обязанностей, даже если гражданин находится за пределами этого государства. В свою очередь, государство должно защищать своих граждан, где бы те ни находились, оказывать им помощь и покровительство.

Следует отметить, что такое понимание гражданства сложилось в науке конституционного права достаточно давно. Можно выделить несколько основных подходов к толкованию этого понятия.

Так, А.И. Лепешкин, Н.П. Фарберов определяют гражданство как принадлежность лица к государству⁵. Однако есть авторы (например, В. Бояки, Ю.Р. Боярс), рассматривающие гражданство как правовую или политико-правовую связь лица с государством⁶.

Представители иного подхода трактуют гражданство как юридическую связь лица с государством исходя из признака принадлежности лица

¹ См.: URL: <http://www.gramota.ru> (дата обращения: 28.05.10).

² См.: СУ РСФСР. 1917. 3, ст. 31; Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 71–72.

³ Вторая сессия Верховного Совета СССР, 10–11 августа 1938 г. : стенографический отчет. М., 1938. С. 692.

⁴ См.: Лепешкин А.И. Курс Советского государственного права. Т. 1. М., 1960. С. 457; Государственное право СССР. М., 1967. С. 175; Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 53.

⁵ См.: Лепешкин А.И. Указ. соч. С. 457; Фарберов Н.П. Гражданство // БСЭ. М., 1972. Т. 7. С. 239–240.

⁶ См.: Бояки В. Социалистическое гражданство. Актуальные теоретические и практические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977; Его же. Общее и особенное в правовом регулировании гражданства в европейских социалистических странах // Сов. государство и право. 1976. 11; Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986. С. 123.

к государству¹. Наконец, ряд авторов рассматривают понятие гражданства как определенное состояние лица в государстве. Думается, что данный подход представляется наиболее аргументированным и обоснованным в контексте рассмотренных доводов.

Наряду с указанными подходами можно также выделить определения понятия гражданства как членства лица в государстве, а также союза лица с государством. Например, С.А. Комаров считает, что под гражданством как членством в государстве следует понимать союз личностей, находящихся в устойчивой, постоянной, специально оформленной политико-правовой связи с государством². Эта трактовка гражданства логична с позиций договорной теории происхождения государства как публично-правового союза населения в рамках территории, характеризующейся политически организованной общностью людей.

Принадлежность к государству следует понимать не буквально, а как принадлежность к государственно-организованному обществу, которая юридически закрепляется и оформляется гражданством личности. В связи с этим считаем необходимым опираться на формулировки Ж.-Ж. Руссо, который рассматривал гражданство как выражение определенного сочленства лиц в государстве, дающее им право на участие в государственной власти³.

В контексте характеристики исторических аспектов гражданства следует отметить советское гражданство, которое, как подчеркивалось в литературе того времени, заключалось в принадлежности лица к советскому народу как новой исторической и многонациональной общности людей. Вопрос о том, можно ли было советское гражданство характеризовать в качестве правоотношения «подвластности и подчинения», является спорным. Думается, что все граждане (и иностранцы, и лица без гражданства) обязаны подчиняться власти государства, на территории которого они находятся. Именно с позиции распространения на гражданина суверенитета государства можно говорить о том, что гражданство является основой правового положения личности в государстве — его наличие гарантирует полное распространение на лицо всех прав, свобод и обязанностей, закрепленных в законодательстве данной страны.

В современной юридической науке гражданство рассматривается либо как устойчивая правовая связь человека с государством, то есть как правоотношение, возникающее, изменяющееся или прекращающееся в связи с определенными юридическими фактами (рождение на территории страны, обращение с просьбой о натурализации, приобретение второго гражданства, выход из гражданства), либо как определенное правовое положение лица в конкретной стране. В последнем значении гражданство — это особый статус, который предполагает юридическое признание государственной принадлежности лица внутри страны и за рубежом с наделением его в полном объеме комплексом прав и обязанностей, предусмотренных в законодательстве этого государства⁴.

¹ См.: Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003. С. 18; Мицкевич А.В. Комментарий законодательства государств-участников СНГ о гражданстве. М., 1996. С. 29–41.

² См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права : курс лекций. М., 1995. С. 121.

³ См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1938. С. 215.

⁴ См.: Права человека. М., 2008. С. 106.

В современных условиях гражданство предопределяет конституционно-правовой статус гражданина. Этот статус, в свою очередь, является частью общего правового статуса, который закрепляется гл. 1 и 2 Конституции РФ, а также специальными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы статуса гражданина.

В целом можно отметить, что представители современной юридической науки исходят из того, что правовой статус гражданина складывается из нескольких основных элементов. Среди них его права, обязанности и ответственность занимают весомое место. Роль гражданства в этом случае состоит в предопределении конституционно-правового статуса гражданина, являясь его существенным элементом. Это выражается в следующем:

- каждый человек, являясь гражданином Российской Федерации, обладает всеми предусмотренными Конституцией РФ правами и свободами, а именно, правом на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, жилища, свободу передвижения, участие в управлении делами государства и т. д.;

- каждый гражданин России несет равные со всеми другими гражданами обязанности, предусмотренные Конституцией РФ, которые заключаются в соблюдении Конституции РФ (ч. 2 ст. 15), получении основного общего образования (ч. 4 ст. 43), оплате законно установленных налогов и сборов (ст. 57), сохранении природы и окружающей среды (ст. 58), защите Отечества (ст. 59);

- каждый гражданин РФ несет ответственность перед законом за неправомерные деяния;

- наличие гражданства Российской Федерации служит правовой основой обладания полным объемом прав и свобод, закрепленных конституционными нормами и законодательством, а также исполнения всех обязанностей.

Следовательно, гражданство это основание для реализации тех прав и обязанностей, которые составляют правовой статус гражданина. Право на гражданство — одно из наиболее важных прав человека, основа правового положения личности как в пределах любого государства, так и за его пределами. Таким образом, гражданство является средством и способом защиты прав человека, с одной стороны, и основой прав и интересов общества и государства — с другой. При этом как российская, так и международно-правовая доктрины гражданства основаны на концепции устойчивости гражданства и фактической связи лица с государством¹.

Разрешение существующих сегодня проблем, связанных с институтом гражданства, имеет важное значение и для науки, и для государственно-правовой практики. В связи с этим возможность осуществления всех гражданских и политических прав человека непосредственно зависит от разрешения ключевых проблем регламентации отношений гражданства. Например, распространение всего объема прав, свобод и обязанностей на конкретное лицо напрямую зависит от его принадлежности к гражданству. Конституционно-правовой статус личности различается в зависимости от того положения, в котором находится человек (т. е. гражданин с российским гражданством, иностранный гражданин, лицо без гражданства (апатрид)).

¹ См.: *Авакьян С.А.* Российское гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. 1997. 5–6.

Так, в Законе РФ от 28 ноября 1991 г. 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» было дано легальное определение гражданства, согласно которому под гражданством понималась правовая связь между государством и гражданином, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, и основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека¹. Следовательно, российская и международно-правовая доктрины основаны на концепции устойчивости гражданства и фактической связи лица с государством.

Согласно ст. 5 действующего Федерального закона от 31 мая 2002 г. 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданами России являются лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу данного Закона, а также лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с этим Законом². В контексте этого Закона смежными категориями для термина «гражданин» являются понятия «иностранный гражданин», «лицо без гражданства (апатрид)».

Сопоставляя определение гражданства, сформулированное в Законе о гражданстве 1991 г. с трактовкой этого понятия в Законе о гражданстве 2002 г. следует признать, что это определение конкретизировано в последнем акте, а именно: «Гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей». Вместе с тем к этой формулировке следовало бы добавить условие об ответственности, как это сделано в определении гражданства в Законе о гражданстве 1991 г. В связи с этим, говоря о современной трактовке понятия «гражданство», считаем возможным поддержать мнение О.Е. Кутафина, который определяет гражданство как принадлежность лица к народу государства, порождающую устойчивую правовую связь лица с государством и выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей³.

Гражданство служит как для характеристики особых специфических свойств юридического статуса индивидов, так и для обозначения существующей правовой связи между физическим лицом и государством. Исходя из проведенного анализа гражданство можно рассматривать по отношению к государству, образно говоря, как «снизу» и «изнутри», так и «сверху» и «извне». Это связано с тем, что гражданство одновременно содержит в себе и международно-правовые, и внутригосударственные отношения. Поэтому и вопросы гражданства определяются не только внутригосударственным, но и международным правом. В контексте отмеченного вполне оправдана трактовка гражданства как устойчивой правовой связи человека со своим государством, обуславливающей взаимные права и обязанности граждан и государства в случаях, указанных в законе⁴.

Для полноты характеристики гражданства следует обратиться к соответствующим международным актам, в том числе к Европейской конвенции о гражданстве 1997 г., согласно которой «гражданство» означает устойчивую правовую связь между отдельным лицом и государством и не указывает на

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. 6, ст. 243.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. 22, ст. 2031.

³ См.: Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 81.

⁴ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник / под ред. Б.А. Страшуна. 4-е изд. М., 2005. С. 169.

этническое происхождение этого лица. В контексте этого акта, трактуя положения Закона о гражданстве РФ 2002 г., гражданство России определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Данная трактовка гражданства характеризует прежде всего ограничительный подход государства к приобретению иностранными гражданами российского гражданства, так как после распада СССР политика Российского государства была направлена, как представляется, на регулирование отношений гражданства в интересах лиц, постоянно проживающих в границах России, фактически исключая двойное гражданство. Следовательно, двойное гражданство необходимо рассматривать как отдельную проблему, которая регулируется законодательными актами различных государств, а также международными договорами.

В связи с этим с учетом международно-правовой практики, следует отметить, что суть двойного гражданства (подданства) заключается в возможности гражданина одного государства иметь гражданство другого государства. Именно Законом о гражданстве 1991 г., с отражением в нормах Конституции РФ, был введен новый институт — институт двойного гражданства. Под двойным гражданством понимается обладание гражданством двух или нескольких независимых друг от друга государств¹.

Схожим с двойным гражданством является институт множественного гражданства. Такое правовое состояние выражается через сложное правоотношение, оформляющее многосоставное социально-политическое, экономическое, культурное и нравственное взаимоотношение между представителями гражданства и личностью по ответственному обладанию человеком всем или коренным комплексом прав и обязанностей гражданства наравне с лицами его категории гражданства².

В связи с этим необходимо отметить, что во второй половине XX в. наметилась тенденция трактовки гражданства как более комплексного и многомерного явления, что было обусловлено, в первую очередь, процессами интеграции и становления наднациональных структур. Так, понятие «гражданство» стало использоваться для обозначения особого статуса лица, приобретаемого в силу вхождения государства, гражданином которого оно является, в сообщество или союз государств, объединенных общей историей, культурой и традициями (Европейский Союз, Содружество наций, Союз Беларуси и России).

Изучение практики реализации норм национального законодательства различных стран в условиях глобализирующегося мира свидетельствует, что институт гражданства должен стать действительно демократическим институтом, позволяющим людям полноправно участвовать в управлении государством и самим определять свою судьбу. При этом основой института гражданства служит то, что он существует для обеспечения интересов не только личности,

¹ Подробнее см.: *Кутафин О.Е.* Российское гражданство. М., 2003. С. 345; *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России : учебник. М., 2007. С. 202; Конституционное право России : курс лекций / под ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2007. С. 167; *Авакьян С.А.* Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. М., 2005. Т. 1. С. 524. и др.

² См.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право России : учебник. М., 2003. С. 115.

общества, но и государства. Он является универсальным по юридической базе, охватывающим самые разнообразные области человеческих отношений.

Так, принятие в 1997 г. Европейской конвенции о гражданстве и присоединение к ней Российской Федерации, в связи с чем возникла необходимость в укреплении законодательной базы в области гражданства, а также в приведении российского законодательства в этой сфере соответствие с международно-правовыми нормами, диктует необходимость обновления российского законодательства в части обеспечения приоритета межгосударственных стандартов в области гражданства и достижения оптимального баланса интересов государства и личности.

С учетом изложенного есть основания для вывода о том, что гражданство в современном мире в большей мере увязывается с достоинством личности. Не только в международно-правовых актах, но и в нормах Российской Конституции акцент следует сделать на том, что в сфере правоотношений, связанных с гражданством, личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект. Это должно обязывать государство обеспечивать уважение достоинства личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ) при реализации права на гражданство, о чем свидетельствуют решения Конституционного Суда Российской Федерации¹. По ряду позиций отечественное законодательство в данной сфере нуждается в совершенствовании.

¹ См., например: По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова : постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. 21, ст. 2579.

М.Ю. Осипов,
научный сотрудник Института законовещения
и управления Всероссийской полицейской
ассоциации
osipov11789@yandex.ru

Правовые процессы и правовые технологии

***Аннотация:** одной из актуальных проблем в теории права является проблема технологий. В предлагаемой статье были проанализированы различные правовые процессы и правовые технологии.*

***Ключевые слова:** правовые процессы, правовые технологии, теория права.*

***Summary:** one of actual problems in the theory of the law is the problem notion and kinds legal technologies. In this article, author is analyzing different legal process and legal technologies*

***Key words:** the legal process, the legal technologies, the theory of the law*

Одной из актуальных проблем в общей теории права является проблема правовых процессов и их соотношение с понятием «правовая технология».

Как отмечается в литературе, в самом широком понимании, которое сложилось в отечественной юриспруденции, юридический процесс представлен

как комплексная система органически взаимосвязанных правовых форм деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении юридических дел субъектов права, которая а) выражается в совершении операций с нормами права; б) осуществляется уполномоченными органами и должностными лицами; в) закрепляется в соответствующих нормативных правовых актах; г) регулируется процедурно-процессуальными нормами; д) обеспечивается соответствующими способами юридической техники¹.

Таким образом, по мнению Л.Н. Гиниятулиной и З.И. Гадыльшиной, юридический процесс должен рассматриваться как последовательная смена каких-либо правовых явлений, состояний, возникающих в жизни общества и вызываемых юридически значимыми действиями, совершаемыми носителями публичной власти, гражданами и юридическими лицами. Такое движение юридических явлений, переход из одного состояния в другое происходит в ходе правового регулирования государством общественных отношений².

Подобное понимание юридического процесса, на наш взгляд, является технологическим, поскольку совершение операций с нормами права, осуществляется уполномоченными органами и должностными лицами; закрепляется в соответствующих нормативных правовых актах; регулируется процедурно-процессуальными нормами и обеспечивается соответствующими способами юридической техники³; предполагает использование определенной правовой технологии. В данном случае речь идет о строго определенном юридическом процессе, который относится к числу технологических правовых процессов. Однако возникает вопрос: все ли правовые процессы относятся к категории технологических, иными словами, можно ли в основу каждого правового процесса положить определенную технологию? Для того чтобы ответить на данный вопрос, необходимо проанализировать понятие «правовой процесс».

Правовой процесс — это разновидность социальных процессов, а социальный процесс представляет собой определенную последовательность изменений социальных систем, их компонентов и элементов с течением времени. Отличительной особенностью правового процесса является то, что он протекает в правовой системе. В третьих, правовой процесс ведет к достижению определенного юридически значимого результата. На основании изложенного можно дать следующее определение: Правовой процесс — это

¹ См.: Гиниятулина Л.Н. Учредительный юридический процесс в представительном органе муниципального образования (по материалам республики Татарстан) : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 17; Касумов Ф.З. Конституционные основы юридического процесса // Советское государство и право. 1981. 6. С. 138–142; Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшнеева. Харьков, 1985. С. 8; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под общ. ред. В.М. Горшнеева и П.Е. Недбайло. М., 1976.

² См.: Гиниятулина Л.Н. Указ. соч. С. 19; Гадыльшина З.И. О некоторых актуальных проблемах административно-процессуального права // Актуальные проблемы юридической науки и образования на современном этапе. Казань, 2003. С. 119.

³ См.: Гиниятулина Л.Н. Указ. соч. С. 17; Касумов Ф.З. Указ. соч.; Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшнеева. Харьков, 1985. С. 8; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под общ. ред. В.М. Горшнеева и П.Е. Недбайло. М., 1976.

разновидность социальных процессов, представляющий собой определенную последовательность изменений правовой системы их компонентов и элементов с течением времени, направленных на достижение конкретного юридически значимого результата.

Сравнительный анализ двух определений позволяет выявить основные отличия правового и юридического процессов.

Во-первых, в отличие от правового процесса, юридический процесс всегда регламентирован нормами права. Например, процесс правового регулирования является правовым процессом, так как он состоит из ряда стадий и ведет к достижению определенного юридически значимого результата, выраженного в виде степени урегулированности общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования нормами права. Однако саму эту степень урегулированности нельзя прямо прописать в нормах права, поскольку в противном случае это означало бы, что процесс правового регулирования сам нуждается в правовом регулировании, и тем самым определение понятия правового регулирования ушло бы в бесконечность. Во-вторых, юридический процесс в отличие от правового процесса представляет собой систему последовательно совершаемых процессуальных действий, которые прямо предусмотрены нормами процессуального права, тогда как содержанием правового процесса могут выступать не только процессуальные, но и иные действия не процессуального характера, например, действия по проверке состояния системы законодательства и правового регулирования, действия по подготовке и обсуждению текста законопроекта до внесения его в правотворческий орган и т. д. В-третьих, результат юридического процесса всегда предсказуем и закреплён в нормах процессуального права, чего нельзя сказать о правовом процессе. В-четвертых, в ходе юридического процесса всегда возникают процессуально-правовые отношения, в рамках которых и осуществляется юридический процесс, тогда как в ходе правового процесса могут возникать самые разные общественные отношения, не только процессуального, но и материально-правового характера, а также общественные отношения, не входящие в предмет правового регулирования. Таким образом, можно сделать вывод о том, что юридический процесс является одной из разновидностей правового процесса и они соотносятся между собой как часть и целое.

Каковы же виды юридических и правовых процессов, встречающихся в юридической науке, и как их можно классифицировать?

Проблема классификации правовых и юридических процессов — одна из наиболее сложных в современной правовой науке. Сложность данной проблемы обусловлена тем, что понятиями правового и юридического процесса охватывается достаточно объемный класс правовых явлений, представляющих собой последовательное изменение состояния правовой системы общества, ее компонентов и элементов (правовой процесс) или регламентированных нормами процессуального права определенных последовательностей совершения процессуальных действий, направленных

на достижение конкретного юридически значимого результата, который закреплен в нормах процессуального права (юридический процесс).

Поскольку юридический процесс является одной из разновидностей правовых процессов, то все правовые процессы можно подразделить на: а) правовые юридические процессы; б) правовые процессы, не являющиеся юридическими.

К правовым юридическим процессам можно отнести: уголовный процесс, гражданский процесс, арбитражный процесс, административный процесс, избирательный процесс, законодательный процесс, конституционный процесс и другие.

К правовым неюридическим процессам можно отнести: процесс правового регулирования, процесс правообразования, процесс систематизации законодательства, процесс неофициального толкования норм права, процесс становления правосознания, процесс эволюции правовой системы и т. д.

В зависимости от характера полученного результата все правовые процессы можно разделить на процессы с юридически значимым результатом и процессы, не имеющие юридически значимого результата. Так, процессы правового регулирования, правотворчества, правоприменения, официальной систематизации и толкования норм права имеют своим итогом юридически значимый результат в виде соответственно: упорядоченности общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования; закрепленной в источнике права новой правовой нормы, регулирующей общественные отношения; решения, вынесенного по конкретному юридическому делу и его исполнения; акта официального толкования норм права, которым дается официальное разъяснение смысла правовой нормы; акта официальной систематизации законодательства, имеющего юридическое значение.

К числу правовых процессов, не имеющих юридически значимого результата, можно отнести процесс правового воздействия в форме информационного и ценностно-мотивационного правового воздействия; процесс неофициальной систематизации и толкования норм права; процесс становления правосознания, процесс эволюции правовой системы и т. д.

Кроме того, в зависимости от того, допустима ли корректировка в ходе процесса, можно выделить: а) обратимые правовые процессы, то есть правовые процессы, допускающие возможность их корректировки в ходе реализации и после завершения; б) необратимые процессы, не допускающие возможности их корректировки после завершения;

Примерами обратимых процессов могут служить процессы правового регулирования, процессы правотворчества, тогда как процессы становления правосознания, процессы реализации права, процессы официального толкования норм права, процессы правоприменения, процессы официальной систематизации норм права являются необратимыми процессами, то есть не допускающими их корректировки после их завершения.

Кроме того, все правовые процессы можно подразделить на детерминированные правовые процессы и случайные правовые процессы. Примерами

детерминированных правовых процессов могут быть: процесс применения права, поскольку его ход и содержание определяются нормами права, действующими в момент рассмотрения дела; процесс официальной систематизации нормативных правовых актов; процесс официального толкования норм права.

К случайным процессам можно отнести: отчасти процесс правового регулирования; процесс информационного и ценностно-мотивационного правового воздействия; д) отчасти процесс реализации права. Указанные процессы относятся к случайным процессам, поскольку ход их реализации зависит от случая, и для него определена вероятность того или иного его течения¹.

В свою очередь случайные процессы делятся на два вида: случайные дискретные процессы и непрерывные случайные процессы. Процесс правового регулирования является дискретным случайным процессом, поскольку переход системы правового регулирования из одного состояния в другое может быть осуществлен в любой момент, который невозможно предсказать заранее. Точно так же процесс реализации права является дискретным случайным процессом, поскольку реализация того или иного права может быть начата и прекращена в любой момент времени. Процесс же ценностно-мотивационного правового воздействия относится к непрерывным случайным процессам, поскольку оно осуществляется постоянно и невозможно четко определить время перехода системы «право — правосознание» из одного состояния в другое, да и сами эти состояния не имеют четко выраженных границ.

В зависимости от особенностей формы протекания все правовые процессы можно подразделить на две группы: а) правовые процессы, протекающие в правовой форме; б) правовые процессы, протекающие в иных формах.

К правовым процессам, протекающим в правовой форме, можно отнести: а) процесс правового регулирования; б) процесс правотворчества; в) процесс реализации права; г) процесс правоприменения; д) процесс официального толкования норм права; е) отчасти процесс систематизации законодательства, особенно в форме официальной инкорпорации, консолидации и кодификации.

К правовым процессам, протекающим в иных формах, можно отнести: а) процесс информационного правового воздействия; б) процесс ценностно-мотивационного правового воздействия; г) процесс неофициального толкования норм права; д) процесс неофициальной инкорпорации и т. д.

В юридической литературе встречается и иная классификация юридических процессов. По мнению А.А. Павлушиной, весь юридический процесс делится на два вида: процесс правообразования (правотворчества) и процесс правореализации². Автор отмечает, что правообразовательный юридический процесс делится на публично-правовой, публично-частный и частный правообразовательный. В свою очередь правореализационный

¹ См.: Яглом А.М. Случайный процесс // Большая советская энциклопедия. 1968–1978 г. URL: <http://slovari.yandex.ru/dict/bse/article/00072/13300.htm> (дата обращения: 19.08.08).

² См.: Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития : дис. ... д-ра юридических наук. Самара, 2005. С. 216.

юридический процесс делится на публично-правовой и частноправовой позитивный юридический процесс и юрисдикционный юридический процесс¹. С подобного рода классификацией юридического процесса согласиться можно лишь отчасти. Во-первых, что касается правотворческого процесса, он никак не может делиться на публично-правовой и частноправовой, как это предлагает автор². Процесс создания договорных норм не может относиться к правотворческим процессам. Заключая индивидуальный договор, субъект права не создает новую норму права, но, напротив, реализует свое право на заключение договора. Исключением из этого правила является процесс заключения коллективного договора, а также процесс принятия локальных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Что касается процесса применения права, то деление процесса на публично-правовой и частноправовой отчасти оправдывается фактом существования системы третейских судов и третейского судопроизводства. Но можно ли его назвать частным процессом применения права? Думается, что отчасти можно, однако производство в третейском суде скорее следует отнести к одному из видов производств, тем более что в Арбитражном процессуальном кодексе РФ есть специальный раздел: производство по оспариванию решений третейских судов и производство по выдаче исполнительного листа на решение третейского суда. В уголовном процессе, в административном процессе, в подавляющем большинстве гражданских и арбитражных дел присутствует ярко выраженное публично-правовое начало, выражающееся, во-первых, в регламентации процессуально-правовых отношений нормами публичного права; во-вторых, в наличии специального органа (суда), уполномоченного от имени государства разрешать как частно-правовые так и публично-правовые споры. Все это делает классификацию юридических процессов на публично-правовые и частноправовые хотя и имеющей право на существование, но, тем не менее, методологически достаточно спорной и малопродуктивной в общетеоретическом плане, поскольку практически в любом виде процесса может присутствовать актуально или потенциально публично-правовое начало, которое особенно ярко выражено в процессе правотворчества.

Наконец, все правовые процессы можно подразделить на технологические, которые предполагают использование определенной правовой технологии, и нетехнологические, этого не предусматривающие. Какие же из вышеперечисленных процессов можно отнести к технологическим правовым процессам? Для того чтобы ответить на данный вопрос, необходимо сформулировать понятие «правовая технология». К сожалению, этому вопросу уделяется очень мало внимания в отечественной юридической литературе.

Слово технология произошло от греческих «*techne*» — мастерство, искусство и «*logos*» — учение. Значит, технология имеет место там, где есть

¹ См.: Павлушина А.А. Указ. соч. С. 223; 256.

² См.: Там же. С. 216.; 218–219.

деятельность человека, ведущая к получению определенного продукта. Отсюда следует, что к числу технологических правовых процессов можно отнести только те правовые процессы, в основе которых лежит определенная человеческая деятельность. Любая технология направлена на достижение какой-то цели, которая связана с получением продукта. Применительно к правовой технологии можно сказать, что она направлена на получение конкретного результата, достижение какой-либо определенной цели в сфере права.

Наконец, любая технология представляет собой научно обоснованную систему действий, операций, приемов, способов и средств. Правовая технология, как и любая технология, представляет собой систему правовых действий, операций, правовых приемов, способов и средств.

На основе всего вышеизложенного можно сформулировать определение понятия «правовая технология»: это система научно и юридически обоснованных правовых действий, операций, правовых приемов, способов и средств, используемых субъектом права для достижения какой-либо цели, лежащей в сфере права. Поскольку достижение цели предполагает получение какого-либо конкретного юридически значимого результата, то можно сказать, что правовая технология представляет собой систему научно и юридически обоснованных правовых действий, операций, правовых приемов, способов и средств, используемых субъектом права для получения какого-либо конкретного юридического результата.

Какие же виды правовых технологий существуют? Для того чтобы ответить на данный вопрос, необходимо проанализировать те конкретные юридические результаты, на достижение которых направлена деятельность субъектов права. На наш взгляд, к таким юридическим результатам следует отнести: а) правовое регулирование общественных отношений; б) принятие, изменение или отмену норм права; в) реализацию принадлежащих субъектам субъективных прав и обязанностей; г) применение права.

Таким образом, к числу правовых технологий можно отнести: а) технологию правового регулирования; б) технологию правотворчества; в) технологию реализации права; г) технологию правоприменения, а сами эти процессы — к числу технологических.

М.П. Беспалова,
профессор Ульяновского государственного
университета
artemovast@mail.ru

Основные этапы развития местного самоуправления в России

Аннотация: в данной статье рассматриваются наиболее проблемные и актуальные вопросы в сфере правового регулирования местного самоуправления в России до 60-х гг. XIX в.

Ключевые слова: местное самоуправление, выборы, власть на местах.

Annotation: this article addresses the most problematic and topical issues of the legal regulation of local self-government in Russia.

Keywords: local self-government, election, local government authorities.

Вопрос о времени возникновения местного самоуправления на территории Российского государства является довольно дискуссионным.

Если исходить из сущности местного самоуправления, то можно с уверенностью сказать, что своими истоками оно восходит к ранним формам самоуправления общины в Древней Руси.

Наиболее ранним проявлением самоуправленческих начал на Руси признается вечевая демократия. Ее развитие происходило в период перерастания родоплеменных объединений в добровольные общности самостоятельных хозяев — древнерусские общины. Как основообразующие институты раннефеодального общества общины представляли собой самоуправляющиеся автономные организации, обладающие административно-судебной самостоятельностью. Внешним органом управления общины были сходы жителей — вече, на которых решались важнейшие вопросы их жизни: о войне и мире, о приглашении потребных и изгнании неугодных князей, о принятии законов, избрании и назначении должностных лиц¹.

Как указывал Н.П. Подлигайлов, уже Русская правда признавала общину автономной организацией, обладающей самостоятельностью в области внутреннего управления².

Н.В. Постовой утверждает, что данный институт существовал еще в догосударственный период общественного развития России, ведя отсчет от общинного местного самоуправления и включая в его понятие все возможные формы самоорганизации населения: общественное, производственное, сословное и корпоративное самоуправление³. Автор относит зарождение общинного самоуправления в России ко времени становления и развития общинного строя у славян, к периоду объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную⁴.

¹ См.: Сергеевич В.И. Русские юридические древности. СПб., 1900. Т. 2: Вече и князь. С. 73–97.

² См.: Подлигайлов П.Н. Местное управление в России. СПб., 1884. С. 10–11.

³ См.: Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 97.

⁴ См.: Там же. С. 8–9.

Этой же точки зрения придерживаются и Ю.А. Свирин и А.Н. Маркова, отмечая, что практика местного самоуправления зародилась в глубокой древности, а община в то время представляла собой орган местного крестьянского самоуправления как основную ячейку общественного устройства Руси¹.

Следует согласиться с подобной точкой зрения, так как несмотря на отсутствие соответствующих правовых актов и конкретных органов с четко определенной компетенцией, элементы самоуправления, безусловно, имели место.

В период монгольского ига по общинному устройству и вечевому правлению был нанесен серьезный удар. Монголы разрушили политическую и экономическую основы, объединяющие славянские общины, — представительную власть, которая концентрировалась вокруг вече в старших городах². Несмотря на это, как известно, община не исчезла совсем, она сохранила свою функцию социальной основы не только местного самоуправления, но и всего Российского государства в целом.

Исходя из административно-хозяйственных интересов, общины постепенно налаживали соседские взаимоотношения друг с другом, образуя волости. В то же время в силу самых различных факторов (климат, география, неразвитая инфраструктура) сохранялась отчужденность самоуправленческих общностей. Как отмечает А. Борисов, это привело к установлению системы более или менее хозяйственно самодостаточных местностей, практически не отличающихся друг от друга по структуре и не нуждающихся друг в друге³.

Исследуя историю возникновения местного самоуправления, необходимо уделить внимание природе взаимоотношений местного сообщества и центральной власти. На всем протяжении своего развития эти отношения носили неоднородный характер.

В начале XVI в. Земские соборы имели значение общественного авторитета, поддерживающего власть еще неокрепшего правления царя Михаила Федоровича⁴.

Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия «земским» и «губным» старостам, избираемым населением. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства в сфере управления и, прежде всего, сбор налогов. Решение местных проблем считалось делом второстепенным. Однако не вызывает сомнения тот факт, что прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления. Прочными оставались

¹ См.: Свирин Ю.А. Исторические этапы развития местного самоуправления в России // Право и жизнь. 2004. 5; История государственного управления в России : учебник для вузов / под ред. А.Н. Марковой. М., 1989. С. 25.

² См.: Постовой Н.В. Указ. соч. С. 31–32.

³ См.: Борисов А. Самоуправление: европейская традиция и Россия // Государственное управление. 1996. 1. С. 25.

⁴ См.: Пресняков А.Е. Российские самодержцы. М., 1990. С. 34.

позиции Земской думы, которая в 1556 г. была расширена царем за счет привлечения помещиков и купцов.

Следует отметить, что некоторые авторы связывают начальный этап зарождения российского самоуправления с первой земской реформой середины XVI в., указывая, что именно с этого времени началось развитие отдельных элементов местного самоуправления в России¹. Данная позиция представляется необоснованной, поскольку, как указывалось выше, некоторые элементы самоуправления имелись уже у славянских племен. Земскую реформу Ивана Грозного, на наш взгляд, стоит рассматривать как очередной этап на пути становления института местного самоуправления в Российском государстве.

Периоды тесного сотрудничества власти и местной администрации часто сменялись резким противостоянием.

Так, например, XVII в. объявил войну реформам XVI столетия, сведя практически на нет идею местной самостоятельности и выборных должностей. «Коронные» чиновники — воеводы — вытеснили «выборных людей» XVI в. и фактически сделались бесконтрольными начальниками областей и уездов. Данная мера привела к ущемлению прав органов местной власти, превратившихся в исполнителей распоряжений воевод, выполняя черновую административную работу². Подобное положение дел сохранялось вплоть до начала XVIII в.

В январе 1699 г. Петром I были изданы Указы об учреждении Бурмистерской Палаты в Москве и об открытии выборных Земских изб в остальных городах. Эти меры имели своей целью устранение местных приказных властей от вмешательства в дела посадских общин.

В 1702 г. были упразднены должности губных старост, а их полномочия переданы воеводам и выборным дворянским советам.

18 декабря 1708 г. Указом об учреждении губерний и росписании к ним городов было создано восемь губерний — Московская, Ингерманландская, Киевская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Азовская, Сибирская³. К концу царствования Петра их число достигло двенадцати. Все управление губернией находилось в руках коронных чиновников — местное общество не принимало в нем никакого участия. Таким образом, петровская губерния являлась не местной самоуправляющейся единицей, а лишь частью административного механизма, главной функцией которого была организация армии и отыскивание финансов на ее содержание. Для обеспечения эффективности и стабильности финансовых поступлений в казну в каждой губернии выбирался совет ландратов, которые вместе с губернатором также обсуждали и решали губернские дела. Решение принималось большинством голосов, причем губернатор должен был подчиняться этому большинству.

¹ См.: Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000. С. 25–26.

² См.: Пресняков А.Е. Указ. соч. С. 37.

³ См.: Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / под ред. Ю.П. Титова и О.И. Чистякова. М., 1990. С. 258.

На практике петровский указ о выборности ландратов остался «реформой на бумаге», поскольку, оставаясь выборными по закону, ландраты фактически превратились в собрания чиновников, назначаемых губернатором и подчиненных ему.

В 1719 г. Петр предпринял новую реформу, которая привела к еще большей бюрократизации страны и централизации административной системы. Ландратские коллегии были упразднены, а вместо них в центре введены центральные коллегии. Губернии разделены на провинции, провинции — на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов поставлены коронные чиновники — воеводы, назначаемые из центра и подчиненные только центру. В их руках были сосредоточены все управленческие полномочия, что фактически ликвидировало деятельность земских изб.

Таким образом, Петром был создан тип полицейского государства и перед бюрократией поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности — все это возлагалось на администрацию. Очевидно, такая задача ввиду ее сложности и разнообразия оказалась не по плечу полицейско-приказной структуре управления. Попытки Петра регламентировать и упорядочить русскую жизнь путем подчинения окраин крепкой центральной власти потерпели крушение.

Не будучи в состоянии дисциплинировать администрацию и справиться с многочисленными правонарушениями, допускаемыми чиновниками на каждом шагу, Петр вновь обратился к местному самоуправлению, но и тут его реформы потерпели неудачу. В 1714 г. он учредил выборную должность земского комиссара для сбора нового налога — подушной подати. Земский комиссар выбирался местным дворянским обществом сроком на 1 год, был ответственен перед своими избирателями и даже подлежал суду за упущения по службе. Однако скоро и эта должность утратила свою независимость от коронной администрации и всецело подчинилась ее влиянию.

В 1718–1724 гг. уже ничего фактически не решавшие земские избы, преследовавшие не общинные, а общегосударственные интересы, были заменены выборными магистратами, наподобие германских городских учреждений¹. В Санкт-Петербурге был образован главный магистрат, ведавший хозяйством города, полицейскими делами и судом. Как и земские избы, магистраты являлись почти исключительно учреждениями судебными и административно-финансовыми, так как не несли обязанностей по управлению городом как целым хозяйственным образованием. На них возлагалась обязанность наблюдения за сбором государственных сборов и пошлин.

Что касается прав, предоставленных магистратам, то они были очень скромны. Главным из них было право раскладки податей и повинностей, осуществляемое через старост и старшин с согласия всех граждан. Но права самостоятельного расходования собранных сумм магистраты не получили. Магистраты имели характер органов, ведающих преимущественно

¹ См.: *Василевский С.М.* Городское самоуправление и хозяйство. СПб., 1906. С. 8.

городскими, местными интересами, а потому и органами самоуправления их признать нельзя¹.

Число членов магистрата зависело от того, к какому разряду принадлежал данный город. В городах первого разряда магистраты состояли из четырех бурмистров и одного президента, возглавлявшего магистрат, а в городах последнего (пятого) разряда коллегиальное учреждение заменялось единоличной должностью бурмистра. Выбираемые населением члены коллегиальных присутствий поступали в полное распоряжение центральной правительственной власти, и все значение выборов сводилось лишь к тому, что «население должно было поставлять для правительства из своей среды исполнительных агентов с ручательством за их исполнительность»².

Новая коренная реформа в области земского и городского управления произошла в конце XVIII в. при Екатерине II. Эта реформа оставила гораздо более глубокий след, чем попытки Петра I как в российском законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений.

Д.Д. Семенов считает возможным утверждать, что городское представительство в эпоху Екатерины было даже шире, чем во время действия Городового положения 1892 г.³

«При Екатерине II, в последней четверти XVIII в., были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного самоуправления на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 г.»⁴.

Думается, что обратить внимание на эту сторону русской общественной жизни Екатерину II вынудили многочисленные злоупотребления чиновников администрации и массовое недовольство населения. В 1766 г. Екатерина издала манифест об избрании в комиссию депутатов от всех местностей и должностей для обсуждения местных нужд. Дворяне высылали — от каждого уезда по депутату; городские обыватели — по одному от города; прочие сословия и звания — по одному от своей провинции.

Выборы депутатов и вручение им наказов происходили под руководством выборного предводителя для дворянских обществ и выборного головы — для городских. Во всех наказах высказывалась вполне определенная мысль о необходимости образования местного самоуправления с участием общественных сил и об ограничении широких полномочий коронных чиновников.

Результатом этого стало появление наиболее значительных до второй половины XIX в. законодательных актов, определяющих и закрепляющих отдельные принципы местного самоуправления на территории Российской империи. Ими стали Учреждения о губерниях (1775–1780 гг.) и Грамота на права и выгоды городам Российской империи 1785 г. (Жалованная грамота городам).

¹ См.: *Пажитнов К.А.* Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. Т. 1. С. 6.

² Там же. С. 6.

³ См.: *Семенов Д.Д.* Городское самоуправление. Очерки и опыты. СПб., 1901. С. 89.

⁴ *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. СПб., 1907. С. 198.

Наиболее важные реформы нашли свое отражение в первой части «Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи», изданной 7 ноября 1775 г.¹ Согласно данному акту Империя делилась на крупные местные единицы — губернии, а те в свою очередь на более мелкие — уезды. Провинции были упразднены.

Накануне реформы территория России разделялась на 23 губернии, 66 провинций и около 180 уездов. Как указывает И.А. Исаев, через двадцать лет после начала реформы число губерний достигло 50².

«Учреждение» затрагивало также вопросы управления городами и посадами. В городах была учреждена должность городничего.

Для заведования местным благоустройством, вопросами здравоохранения и образования был создан сословный Приказ общественного призрения.

Дворянство было признано местным обществом — корпорацией, причем территориальными пределами этого общества были признаны границы губернии. Оно получило право периодических собраний, выбирало из своей среды: губернского и уездного предводителей дворянства, секретаря дворянства, десять заседателей верхнего земского суда, уездного судью и заседателей, земского исправника и заседателей нижнего земского суда. Целью Екатерины II было создание из всех сословий ряда местных организаций («сословных обществ») с предоставлением им известных прав «по внутреннему управлению сих обществ», а также возложением на эти организации осуществления большинства задач местного управления³.

Разделив империю на губернии и уезды, поставив во главе губерний наместников и создав органы местного самоуправления, где заседали наряду с коронными чиновниками и местные выборные люди, Екатерина стремилась ввести принцип децентрализации власти и создать отдельные самоуправляющиеся единицы на местах.

«Устав о благочинии» 1782 г. регламентировал структуру полицейских органов, их систему и задачи⁴. Органом полицейского управления в городе стала управа благочиния — коллегиальный орган, в который входили полицмейстер, обер-комендант (городничий) приставы гражданских и уголовных дел, выборные от граждан ратманы-советники. Город делился на части и кварталы по числу зданий. В части главой полицейского управления был частный пристав, в квартале — квартальный надзиратель⁵.

Грамота на права и выгоды городам Российской империи⁶, утвержденная Екатериной II 21 апреля 1785 г., закрепила систему органов городского самоуправления, включающую городскую думу, городской магистрат, а также установила выборные должности городского главы, бургомистров, которые выбирались жителями городов на три года. Реформа базировалась на принципах децентрализации, выборности должностных лиц и самостоятельности суда.

¹ См.: Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. С. 359.

² См.: Исаев И.А. История государства и права России : полный курс лекций. М., 1994. С. 145.

³ См.: Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 28.

⁴ См.: Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. С. 363.

⁵ См.: Исаев И.А. Указ. соч. С. 149.

⁶ См.: Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. С. 367.

Впервые устанавливалось в русском городе всесословное «общество градское» (ст. 29 Жалованной грамоты городам), которое должно было включать в себя все постоянное население города, принадлежность к которому обуславливалась не сословным положением, а имущественным цензом, лежащим в основе деления городского населения на три гильдии. Состоять в одной из трех гильдий могли обладатели капитала в размере от 1 тыс. до 50 тыс. руб.¹

Право голоса, как и пассивное избирательное право, имели только горожане, достигшие 25-летнего возраста и обладавшие капиталом, проценты с которого приносили не менее 50 руб., то есть в сущности лишь купцы первой и второй гильдии.

«Общество градское» выражало волю всего городского населения как юридического лица и обладало всякого рода собственностью².

В компетенцию этого собрания входили: выборы городского головы, бургомистров и ратманов, заседателей губернского магистрата и «совестного» суда, старост и депутатов; представление губернатору своих соображений «о пользах и нуждах общественных»; издание постановлений; подача ответов на предложения губернатора; исключение из городского общества гражданина, опороченного по суду или запятнавшего себя «всеми известными пороками» и некоторые другие вопросы.

«Общество градское» должно было избирать из своего состава всесословную (общую) думу, которой вверялось заведование городским хозяйством. Дума избирала затем из своей среды так называемую шестигласную думу, на долю которой выпадала наиболее интенсивная деятельность по заведению текущими городскими делами. В состав этого учреждения входили городской голова и шесть гласных, по одному от каждого из шести разрядов городского общества. Ведению шестигласной думы подлежал тот же круг дел, что и для общей думы; разница состояла лишь в том, что последняя собиралась для рассмотрения более сложных вопросов, а первая учреждалась для повседневного отправления текущих дел.

Согласно ст. 167 Жалованной грамоты городам предметы ведения думы распределены по восьми рубрикам: 1) прокормление и содержание городских жителей; 2) предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями; 3) сохранение в городе мира, тишины и согласия; 4) наблюдение порядка и благочиния; 5) обеспечение города привозом необходимых припасов; 6) охрана городских зданий, заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов; 7) приращение городских доходов; 8) разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гильдиям. На практике, однако, распорядительная роль думы оказалась гораздо более узкой, чем было намечено. Объем власти городских учреждений не был четко закреплен, а общая дума была ответственна перед административной властью в лице губернатора и казенной палаты³.

¹ См.: *Выдрин И.В.* Муниципальное право России : учебник для вузов. М., 2004. С. 51.

² См.: *Дитятин И.И.* Устройство и управление городов России. СПб., 1875. Т. 1. С. 425.

³ См.: *Его же.* Наше городское самоуправление // Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 241.

В начале 1786 г. новые учреждения были введены в Москве и Петербурге, а затем и в остальных городах империи. Однако в большинстве уездных городов вскоре было введено упрощенное самоуправление: непосредственное собрание всех членов «общества градского» и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для отправления текущих дел. В небольших городских поселениях коллегиальное начало совсем уничтожалось, и все самоуправление было представлено в лице так называемых «городовых старост».

Жалованная грамота городам оставляет впечатление широко задуманной реформы, но в действительности результаты ее, как и реформы, заложенной в Учреждениях о губерниях, оказались довольно жалкими. Следует согласиться с историками, отмечающими, что Жалованная грамота намного опередила свое время, однако в силу господствующих бюрократических взглядов и бытовых условий российской жизни этот документ не принес ожидаемой пользы¹.

Местное самоуправление времен Екатерины постигла та же участь, какой подверглись петровские ландраты и земские комиссары. Вместо того, чтобы подчинить администрацию контролю местных выборных органов, Учреждение о губерниях, наоборот, предоставляет привыкшей к власти и произволу бюрократии право контроля и руководства над молодыми, вновь созданными учреждениями, в связи с чем роль новых органов самоуправления оставалась крайне незначительной вплоть до реформы 1860-х гг., когда были введены новые земские и городские учреждения.

Рациональные начала Жалованной грамоты городам не соответствовали господствовавшим тогда бюрократическим взглядам и бытовым условиям русской жизни. Да и сами города не были готовы к переменам ни в экономическом, ни в социальном, ни в духовном плане².

С.Ю. Витте отмечал, что «учреждения царского и императорского периода, которые во внешней своей форме несколько напоминали самоуправление, в действительности ни в какой мере не отвечали понятию этого последнего... Даже тогда, когда императоры под влиянием форм западноевропейской жизни сами пытались пересадить начала самоуправления на российскую почву (магистраты Петра I, сословные учреждения Екатерины II) население оказывалось совершенно индифферентно, не желая идти по тому пути, по которому его направляли»³. До реформы 1864 г., до образования земств, выборные учреждения совершенно не занимались политическими вопросами, население было вообще лишено самостоятельности в разрешении своих собственных административных и хозяйственных дел. Это относится в равной степени к дворянству, городскому населению и крестьянам, которые не имели при крепостном праве даже элементарной свободы. «Если обратиться к подлинной истории, то станет довольно ясно,

¹ См.: Джанишев Г.А. Эпоха великих реформ. Исторические справки. М., 1896. С. 535.

² См.: Там же. С. 506–507.

³ Объяснения Министра финансов на записку министра внутренних дел о политическом значении земских учреждений. СПб. Без года издания. С. 58 (эти объяснения были изданы под другим названием: Витте С.Ю. По поводу непреложности законов нашей экономической жизни. СПб., 1914).

что до реформ Императора Александра II у нас не было никаких данных не только для развития народного представительства в сфере местного управления, но и для развития местного узкосословного самоуправления»¹.

Тем не менее значение реформ Екатерины трудно переоценить: если реформы Петра при отдельных попытках вызвать общество к проявлению самостоятельности в общем сводились к централизации и насаждению бюрократизма, то законодательные акты Екатерины были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть коронным чиновникам. Как указывал А.Д. Градовский, «Учреждения о губерниях Екатерины II нельзя не назвать основным законодательством по нашему местному управлению»².

Таким образом, на наш взгляд, именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования реального, полномочного самоуправления в Российском государстве.

Петербург получил в 1846 г. новое Городовое положение, согласно которому в выборах общей думы принимали участие 5 сословий, составлявших городское общество. Вся власть сосредоточилась в руках распорядительной думы из 12 человек, заменившей собой шестигласную думу. Круг ведения общественного управления был определен намного точнее, но и зависимость от администрации значительно возросла: распорядительная дума находилась в полном подчинении генерал-губернатору³. В 50–60-е гг. XIX в. многие города империи стали просить о распространении на них городского управления, подобного столичному⁴.

В 1862 г. Александр II Высочайшим повелением распорядился изменить закон 1846 г. и принять меры к «улучшению общественного управления во всех городах империи, применяясь к принятым для Санкт-Петербурга основным началам»⁵.

Мы не можем согласиться с позицией дореволюционного исследователя А.Г. Михайловского, считавшего, что городское самоуправление ведет свое начало лишь от реформы 1870 г. По его мнению, «то что было раньше, не имеет ничего общего с самоуправлением и не заслуживает внимания»⁶. Мы полагаем, что к середине XIX в., когда в истории российского местного самоуправления наступил переломный момент, Российское государство уже имело некоторый опыт в передаче ряда государственных полномочий на местный уровень.

¹ Объяснения Министра финансов на записку министра внутренних дел о политическом значении земских учреждений. СПб. Без года издания. С. 60.

² Градовский А.Д. Переустройство нашего местного управления : в 9 т. СПб., 1903. Т. 8. С. 546.

³ См.: Василевский С.М. Городское самоуправление и хозяйство. СПб., 1906. С. 11.

⁴ См.: Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. М., 1993. С. 256.

⁵ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. СПб., 1877. Т. 1. С. 1–2.

⁶ Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. М., 1908. С. 9.

В.Б. Голубев,

кандидат философских наук, зав. кафедрой
Марийского государственного университета
filosof@marsu.ru

Т.М. Секретарева,

соискатель Марийского государственного
университета
tatsecr@yandex.ru

Реализация права пострадавшего на компенсацию вреда, причиненного невменяемым лицом

Аннотация: автор статьи заостряет внимание на имеющемся в законодательстве пробеле по вопросу возмещения потерпевшим морального вреда и предлагает собственные пути его устранения. Данная проблема имеет не только юридическое, политическое, но и общесоциальное значение, поскольку наличие указанного пробела влечет нарушение конституционных прав граждан на защиту и возмещение вреда.

Ключевые слова: право человека на защиту, право на компенсацию вреда, моральный вред, невменяемое лицо, потерпевший.

Summary: the author of the article pays attention to the lack of legislation in the sphere of compensation of moral damage to victims and offers ways of its solution. This problem has not only law and political but also social character because the lack of legislation breaks Human right to protection and compensation of damage.

Key words: Human right to protection, right to compensation of damage, moral damage, innocent person, victim.

Право на компенсацию вреда, бесспорно, является одним из наиболее важных прав человека и гражданина, поскольку гарантирует их восстановление, защиту в случае нарушения. Пострадавшая личность имеет право на возмещение имущественного и морального вреда. Моральный вред — это физические или нравственные страдания, причиненные человеку вследствие нарушения его личных неимущественных прав, посягательства на нематериальные блага. Согласно ст. 12 Гражданского кодекса РФ защита прав путем компенсации морального вреда входит в число основных способов защиты субъективных прав.

Статья 151 Гражданского кодекса РФ гласит, что обязанность нарушителя по денежной компенсации морального вреда гражданину возникает при причинении вреда действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом. Следовательно, закон включает в понятие «действие» любые противозаконные поступки: административное правонарушение, преступление, общественно опасное деяние, совершенное невменяемым лицом, имеющим психическое заболевание.

Однако реализация на практике права на возмещение морального вреда, причиненного противоправными действиями психически нездорового (невменяемого) лица, вызывает огромные затруднения.

Согласно Уголовному кодексу РФ, теории уголовного и уголовно-процессуального права, запрещенные уголовным законодательством поступки могут совершаться невменяемыми лицами, страдающими психическими расстройствами. Данные действия могут причинить моральный ущерб отдельным гражданам, но их нельзя назвать преступлениями. Нарушения ими уголовного закона являются общественно опасными деяниями, поскольку упомянутые лица не могут быть субъектами преступления вследствие наличия у них во время совершения указанных деяний психических расстройств, исключающих их вменяемость.

Общественно опасные деяния невменяемых, хотя и не являются преступлениями, относятся к действиям, нарушающим личные неимущественные права либо посягающим на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага. Следовательно, потерпевшие по уголовным делам в отношении невменяемых вправе требовать возмещения причиненного им от совершенного общественно опасного деяния морального вреда как от действия, нарушившего их личные неимущественные права либо нематериальные блага.

Вместе с тем согласно положениям ст. 42, 44 Уголовно-процессуального кодекса РФ, посвященным потерпевшему и гражданскому истцу в уголовном деле, ими может являться физическое лицо, которому моральный вред причинен только преступлением, а не общественно опасным деянием. Это означает, что лицо, пострадавшее от общественно опасного деяния невменяемого, несправедливо исключено из числа тех граждан, которые имеют право требовать возмещения причиненного им противоправными действиями морального вреда. Кроме того, законодательно чья-либо ответственность за душевные переживания, причиненные общественно опасным деянием невменяемого человека, не закреплена. Однако судебная практика идет по другому пути: в уголовных делах о совершении общественно опасных деяний невменяемыми понесшие вред граждане признаются потерпевшими.

Мы полагаем, что такое обстоятельство несовместимо с принципами правового, демократического государства, нарушает права пострадавшего человека и противоречит не только Конституции РФ, но и положениям уголовного, уголовно-процессуального законодательства.

Российское государство обеспечивает защиту граждан от преступных посягательств и устанавливает возможность получения ими компенсации за причиненный ущерб. Данное положение закреплено в ст. 52 Конституции Российской Федерации. В соответствии со ст. 6 Уголовного Кодекса РФ уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту человека и гражданина от любых преступных посягательств, то есть не только преступлений, но и других деяний, носящих преступный характер, например, общественно опасных деяний невменяемых лиц.

Таким образом, необходима защита прав жертв от противоправных посягательств невменяемых, запрещенных УК РФ, но не закрепленных как преступления. В связи с этим в настоящее время существует необходимость изменения законодательства в части детального определения лиц, ответственных за негативные моральные последствия для пострадавшего от деяний,

совершенных невменяемыми, а также отнесения пострадавших от таких деяний к числу потерпевших и гражданских истцов.

Как известно, главным признаком, разграничивающим понятия «преступление» и «общественно опасное деяние, совершенное невменяемым», является отсутствие вины в действиях (бездействии) невменяемого вследствие того, что он не может осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими. Поэтому, основываясь на нормах Гражданского Кодекса РФ, мы не наделяем правом привлекать невменяемого лица к ответственности по иску потерпевшего о возмещении урона, произведенного общественно опасным деянием, так как в соответствии с гражданским законодательством для ее возложения по общему правилу необходима вина.

Согласно подп. 5 п. 1 ст. 8 ГК РФ гражданские права и обязанности возникают вследствие причинения вреда другому лицу. У кого же, в таком случае, должна возникнуть обязанность по возмещению морального вреда, причиненного общественно опасным деянием лица, которое не понимает фактическую сторону своих действий, их социальный смысл, а также не может оценивать опасность этих действий и вред, который может наступить вследствие их совершения?

Действующий ГК РФ допускает возможность возложения обязанности по устранению ущерба (независимо, имущественного или морального) на лицо, не являющееся в реальности субъектом, причинившим вред. Статья 1064 ГК РФ содержит обобщенное положение: «законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда».

ГК РФ (п. 3 ст. 1078 ч. 3) устанавливает возможность, но не обязанность возместить вред, причиненный невменяемым лицом, совместно проживающими с ним трудоспособными супругом, родителями, совершеннолетними детьми, которые, зная о расстройствах психики, не обратились в компетентные органы с просьбой о признании его недееспособным.

Между тем логично, что проживать с ним могут и лица, не прописанные в законе: усыновители, усыновленные, родные братья, сестры, внуки, являющиеся его близкими родственниками (ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ). По смыслу закона они не будут нести никакой ответственности, и потерпевшие не получат какой-либо компенсации за вред.

Согласно ст. 1099, 1100, 1101 ГК РФ 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.

Исходя из смысла данных статей, основанием возникновения обязанности по компенсации морального вреда является наличие вины, которой, как мы знаем, нет в действиях (бездействии) невменяемых лиц.

Исключением являются лишь случаи, когда вред причинен жизни или здоровью гражданина источником повышенной опасности, распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию, и в иных случаях, предусмотренных законом.

Таким образом, перечень случаев не является закрытым. Мы считаем возможным отнести к формулировке «иные случаи, предусмотренные законом», ситуацию, когда вред причинен невменяемым лицом (независимо от того, было ли оно признано на момент совершения общественноопасного деяния в установленном законом порядке недееспособным или нет) и обозначить данный факт в ГК РФ.

Совершенно очевидно, что признание лица невменяемым или заболевшим психическим расстройством после совершения преступления не должно лишать потерпевшего права на возмещение имущественного или морального вреда, причиненного действиями данного субъекта¹.

На практике потерпевшие часто обращаются с требованиями о компенсации им морального вреда. Так, Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда РФ было рассмотрено дело по кассационной жалобе потерпевшей Б. на постановление Верховного Суда Республики Хакасия от 29 октября 2004 г. в отношении невменяемого С., в соответствии с которым С. был освобожден от уголовной ответственности и в компенсации морального вреда Б. было отказано.

В кассационной жалобе потерпевшая Б. просила отменить постановление суда и направить дело на новое судебное рассмотрение. Она указывала, что психологический портрет С., установленный следствием и судебным разбирательством, не вызывал сомнений в том, что он четко отдавал отчет своим действиям во время совершения преступных деяний, что при проведении судебно-психиатрической экспертизы была допущена ошибка, в результате которой неправильно был установлен факт его невменяемости.

Оспаривая законность принятого решения, она полагала, что гражданский иск разрешен неправильно, по мнению суда, она должна доказать, что убийством дочери ей причинен моральный вред, хотя причинение нравственных страданий человеку убийством его ребенка очевидно².

В практике военных судов также имеются аналогичные решения. Так, Военная коллегия Верховного Суда РФ рассмотрела уголовное дело по кассационным жалобам потерпевших Ф., Л. и З. на постановление Московского окружного военного суда от 19 февраля 2004 г., согласно которому гражданские иски потерпевших Ф., Л. и З. о компенсации морального вреда в сумме 250 000, 500 000 и 500 000 рублей соответственно оставлены без рассмотрения. Отдельным постановлением указанного суда от 19 февраля 2004 г. рядовой войсковой части А. был освобожден от уголовной ответственности за совершение в состоянии невменяемости запрещенных уголовным законом деяний, предусмотренных ст. 105, ч. 2, пп. «а» и «е»; 30 ч. 3 УК РФ. К А. применены принудительные меры медицинского характера в виде направления его на принудительное лечение в психиатрический стационар специализированного типа с интенсивным наблюдением.

¹ См.: Комментарий к УПК РФ / отв. ред. А.Я. Сухар. 2-е изд., перераб. М., 2004.

² См.: Кассационное определение СК по уголовным делам Верховного Суда РФ от 15 марта 2005 г. 55-005-3 // СПС «Гарант».

В кассационной жалобе потерпевшие Ф., Л. и З. считали постановление необоснованным и утверждали, что заявленные ими к войсковой части гражданские иски суд без достаточных оснований оставил без рассмотрения, и просили об отмене постановления Московского окружного военного суда от 19 февраля 2004 г.¹

На основании изложенного мы можем заключить, что граждане, пострадавшие от общественно опасных деяний невменяемых, имеют право называться потерпевшими, поэтому в ст. 42 УПК РФ целесообразно внести дополнение — п. 11. На наш взгляд, в нем следует указать, что «физические, юридические лица, пострадавшие от общественно опасных деяний невменяемых лиц, признаются потерпевшими, обладают всеми правами и несут обязанности, предусмотренные настоящей статьей». Аналогичное дополнение следует внести и в ст. 44 УПК РФ и включить лиц, которым нанесен моральный вред невменяемыми, в число гражданских истцов.

Для обеспечения потерпевшему получения компенсации за совершенное в отношении него общественно опасное деяние и за вред, причиненный невменяемым лицом, нужно определить ответственных субъектов. За это, по нашему мнению, должен отвечать его законный представитель, который должен иметь те же права, закрепленные в УПК РФ, что и гражданский ответчик. Данные положения необходимо закрепить в УПК РФ, а именно, в ст. 54.

Законные представители — это родители, усыновители, опекуны или попечители несовершеннолетнего невменяемого, представители учреждений или организаций, на попечении которых находится несовершеннолетний, органы опеки и попечительства, совершеннолетние дети, трудоспособный родитель, супруг невменяемого, старше 18 лет, другие его близкие родственники, а также организации и учреждения, на попечении которых он находится. Данные лица являются законными представителями согласно п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 26 апреля 1984 г. 4 «О судебной практике по применению, изменению и отмене принудительных мер медицинского характера»².

При наличии нескольких лиц, на которых может быть возложена обязанность по возмещению вреда, вопрос об определении субъекта ответственности должен быть разрешен судом. При их отсутствии, а также если лицо в момент совершения противозаконного деяния не находилось на попечении какого-либо учреждения, необходимо рассмотреть вопрос о возможности заглаживания морального вреда за счет имущества невменяемого, иначе права потерпевших не будут защищены.

¹ См.: Кассационное определение ВК Верховного Суда РФ от 18 мая 2004 г. 1-019/04 // СПС «Гарант».

² См.: Бюллетень Верховного Суда СССР. 1984. 3.

А.Д. Назаров,
кандидат юридических наук, доцент
юридического института Сибирского
федерального университета
anazarov61@mail.ru

Правоприменительные ошибки при заключении под стражу

Аннотация: статья посвящена развитию института заключения под стражу в российском уголовном процессе. Автор рассматривает названный институт с точки зрения предупреждения следственных и судебных ошибок при заключении под стражу.

Ключевые слова: уголовный процесс, заключение под стражу, ошибки при заключении под стражу.

Summary: the article is devoted to the development of the taking into custody as the law institute. The author searches the named institute from point of view of the prevention of investigator's and the court's mistakes under taking into custody.

Key words: criminal procedure, custody, mistakes under taking into custody.

Принятое 29 октября 2009 г. Постановление 22 Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога, домашнего ареста»¹ по сути дела дает карт-бланш в избрании по отношению к подозреваемым и обвиняемым альтернативных заключению под стражу мер пресечения в виде домашнего ареста, залога. Однако следует ли ожидать разительных перемен в этом направлении? Когда у России появится прекрасный шанс сдать лидирующие позиции по числу «тюремного населения» (сегодня Россия по этому показателю занимает второе место в мире: на сто тысяч свободных человек приходится более 600 арестантов — нас опережают только США)? И все ли гуманистические и рациональные научные идеи, связанные с институтом заключения под стражу, учитываются законодателем и правоприменителями?

Конституция РФ 1993 г. в ст. 22 провозгласила, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению.

На наш взгляд, действующая ныне модель заключения подозреваемого, обвиняемого лица под стражу, продления такому лицу сроков содержания под стражей отвергла важный прогрессивный элемент, который имелся в подобных моделях советского и переходного периодов — необходимость для суда при решении вопроса о заключении лица под стражу или продлении сроков содержания под стражей исследовать не только «вопрос права» (формальные основания для принятия указанных решений), но и «вопрос факта» — наличие минимального набора доказательств инкриминируемого лицу подозрения или обвинения.

О необходимости проверки наличия достоверных, достаточных и допустимых доказательств, указывающих на событие определенного вида преступления и причастность подозреваемого, обвиняемого к его соверше-

¹ См.: Российская газета. 2009. 11 нояб.

нию, высказываются ученые-процессуалисты Н.В. Буланова, А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, М.В. Парфенова и другие. Но все, конечно, понимают, что при решении вопросов о заключении под стражу, о продлении сроков содержания под стражей и о виновности лица в инкриминируемом ему деянии, должна учитываться разница в требованиях к доказанности обстоятельств предмета доказывания по уголовному делу на разных этапах его производства¹.

Почему «вопрос факта» крайне важен для принятия судебного решения?

Желает того суд или не желает, но в обоснование своего репрессивного решения он ссылается на квалификацию инкриминируемого подозреваемого, обвиняемому следствием деяния, обращая особое внимание на его тяжесть или особую тяжесть. Вместе с тем теории и практике уголовно-процессуальной деятельности известны такие ситуации, как «завышение уголовно-правовой квалификации деяния» или «квалификация с запасом»².

Делается это следователями по двум причинам:

- чтобы избежать «плохого показателя» в работе — не получить обратно уголовное дело из суда в порядке ст. 237 УПК РФ; ведь если следователь даст «квалификацию с запасом», то суд сам, не возвращая дело прокурору, с более строгой сможет перейти на более мягкую квалификацию, но никак не наоборот;

- чтобы гарантированно, зная сложившуюся судебную практику, получить от суда испрашиваемое решение о заключении лица под стражу, продлении сроков содержания его под арестом, ведь в значительном количестве случаев условия изоляции делают обвиняемого покорным, управляемым (арест становится способом добывания доказательств); исключают нежелательные риски для карьерного роста следователя (скроется, совершит новое преступление, начнет мешать работать по делу и др.); способствуют союзу с оперативными работниками, которым нужно раскрывать преступления, получая за это все те же «звезды» и т.д.

Так, к примеру, по делу Л. следователь квалифицировал его действия по ст. 111 ч. 4 УК РФ. И во всех постановлениях суда об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении сроков содержания под стражей, как заклинивание, звучало: «Л. органами предварительного следствия обвиняется в совершении особо тяжкого преступления, вину свою в предьявленном обвинении не признал...».

¹ См.: Буланова Н.В. Заключение под стражу // Меры процессуального принуждения в досудебном производстве по уголовным делам. М., 2005. С. 24–30; Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Парфенова М.В. Обеспечение законности и обоснованности привлечения в качестве обвиняемого по УПК РФ // Прокурорская и следственная практика. 2006. 3–4. С. 128–131; Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Проблемы совершенствования общих положений уголовно-процессуального законодательства России (от УПК РСФСР 1960 года к УПК РФ 2001 года). Ереван, 2008. С. 55–62.

² По данным нашего исследования, проведенного в 90-е гг. ушедшего столетия, «квалификация с запасом» в структуре следственных ошибок, связанных с нарушениями материального права, составляла 70,9 %. См.: Назаров А.Д. Влияние следственных ошибок на ошибки суда. СПб., 2003. С. 112. В настоящее время, как показывают регулярно проводимые нами исследования этой проблемы, ситуация ничуть не улучшилась. В качестве наглядного примера далее в статье анализируется уголовное дело 14176325 Л., расследованное и рассмотренное в Железнодорожном суде г. Красноярска. По данному делу автор статьи участвовал в качестве защитника—адвоката Л.

А как Л. мог признать себя виновным по ст. 111 ч. 4 УК РФ, когда в материалах уголовного дела с первых же дней расследования не было убедительных доказательств наличия между ним и потерпевшим (его двоюродным братом) неприязненных отношений, умысла Л. на причинение тяжкого вреда здоровью потерпевшему, отчего и наступила его смерть?

Л. признавал себя виновным в причинении смерти потерпевшему по неосторожности. Однако квалификация действий Л. по ст. 109 УК РФ вряд ли позволила бы следователю ожидать от суда постановления о заключении Л. под стражу, многократно продлять сроки его содержания под стражей. А так суд совершенно безболезненно для следователя в ходе судебного разбирательства уголовного дела переквалифицировал действия Л. с ч. 4 ст. 111 УК РФ на ст. 109 УК РФ и назначил ему наказание в виде 8 месяцев лишения свободы в колонии-поселении. К моменту вступления приговора в законную силу Л. фактически отбыл этот срок и был освобожден из СИЗО.

Суд должен исследовать имеющиеся в деле доказательства, проверять законность и обоснованность предъявленного обвиняемому обвинения: и с точки зрения квалификации деяния, и с позиций его доказательственного подкрепления.

В связи с этим представляется справедливой позиция А.Б. Соловьева и М.Е. Токаревой, заключающаяся в том, что было бы целесообразным отменить в части Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 г. 1, в котором было сказано, что судья, рассматривая ходатайство об аресте, не вправе входить в обсуждение вопроса о виновности лица в инкриминируемом преступлении. Это положение, как уже указывалось выше, не соответствует требованиям международного и национального стандарта справедливого правосудия¹.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 октября 2009 г. 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога, домашнего ареста» в п. 19 вновь констатируется, что при решении вопросов, связанных с избранием мер пресечения, «суд не вправе входить в обсуждение вопроса о виновности лица в инкриминируемом деянии». В то же время в п. 2 указанного Постановления суду предписывается «в каждом конкретном случае проверять обоснованность подозрения в причастности лица к совершенному преступлению» на основании «достаточных данных о том, что соответствующее лицо могло совершить это преступление, в том числе указанных в статье 91 УПК РФ».

Следует согласиться с позицией З.Д. Еникеева, А.Б. Соловьева, М.Е. Токаревой, считающих, что предусмотренные уголовно-процессуальным законом основания применения мер пресечения носят «доказательно-прогностический» характер, который дает возможность сделать обоснованный вероятностный вывод о дальнейшем поведении подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, но все же это доказательства².

¹ См.: Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Указ. соч. С. 258–259.

² См.: Еникеев З.Д. Проблемы эффективности мер уголовно-процессуального пресечения. Казань, 1982. С. 8; Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Указ. соч. С. 237.

Даже несмотря на то, что УПК РФ прямо не указывает на необходимость доказывания наличия оснований применения мер пресечения по уголовному делу, это вытекает из общих положений уголовно-процессуального законодательства. В соответствии с ч. 4 ст. 7 УПК РФ любое определение суда, постановление судьи, прокурора, следователя, дознавателя, в том числе — об избрании меры пресечения, должно быть законным, обоснованным и мотивированным. Это означает, что оно должно опираться на собранные по уголовному делу доказательства¹.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и договоров Российской Федерации» сказано:

«...14. При разрешении вопросов о продлении срока содержания под стражей судам надлежит учитывать, что согласно пункту 3 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, каждое лицо, подвергнутое аресту или задержанию, имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда.

...Следует учитывать, что наличие обоснованного подозрения в том, что заключенное под стражу лицо совершило преступление, является необходимым условием для законности ареста. Вместе с тем такое подозрение не может оставаться единственным основанием для продолжительного содержания под стражей. Должны существовать и иные обстоятельства, которые могли бы оправдать изоляцию лица от общества. К таким обстоятельствам, в частности, может относиться возможность того, что подозреваемый, обвиняемый или подсудимый могут продолжить преступную деятельность либо скрыться от предварительного следствия или суда, либо сфальсифицировать доказательства по уголовному делу, вступить в сговор со свидетелями.

При этом указанные обстоятельства должны быть реальными, обоснованными, то есть подтверждаться достоверными сведениями. В случае продления сроков содержания под стражей суды должны указать конкретные обстоятельства, оправдывающие продление этих сроков, а также доказательства, подтверждающие наличие этих обстоятельств...»².

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2004 г. 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального Кодекса Российской Федерации» также указано:

«...4. В соответствии с Законом заключение под стражу в качестве меры пресечения может быть избрано лишь при невозможности применения иной, более мягкой, меры пресечения...»³

В настоящее время суды, как правило, в своих решениях оперируют бездоказательственными фразами, как бы соревнуясь в их абсурдности. К примеру, все по тому же делу Л. — выпускника Красноярского юридического техникума:

«Учитывая существо предъявленного Л. обвинения, довод стороны обвинения о том, что избрание в отношении Л. меры пресечения в виде

¹ Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Указ. соч. С. 237; Подробнее об этом см.: Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика. М., 2006. С. 134–147.

² См.: Российская газета. 2003. 2 дек.

³ См.: Там же. 2004. 25 марта.

заключения под стражу основан на том, что он может скрыться от предварительного следствия или суда, судья признает убедительным»;

«Характер и обстоятельства инкриминируемого Л. деяния позволяют судье признать убедительным, что у него имеются все основания воспрепятствовать установлению истины по делу путем оказания воздействия на очевидцев преступления, принимавших участие в разоблачении его преступной деятельности»;

«Л. легального источника дохода не имеет, семьей не обременен. Обладая познаниями в области права, получит возможность оказать воздействие на свидетелей, изобличающих его в совершении тяжкого преступления. Характер его деяния дает основание, что Л. может скрыться от следствия и суда».

Чтобы хоть как-то аргументировать свое решение, суд достаточно часто использует такой тезис, как отсутствие регистрации по месту проведения предварительного следствия.

Так, по анализируемому уголовному делу Л., имевшего регистрацию в пригороде Красноярска, суд указал на это как на обстоятельство, ввиду которого обвиняемый якобы не смог бы явиться к следователю по первому его требованию, хотя Л. имел в городе родных брата и тетю, между его населенным пунктом и Красноярском — устойчивые транспортное сообщение (автобус, электропоезд, к тому же, семья Л. имела в собственности личный автомобиль) и связь (сотовая, электрическая).

Избрание заключения под стражу, продление сроков содержания под стражей — каждый раз в суде это новый материал. Удивительно, но подчас последующие судебные решения не учитывают преюдициального значения предыдущего.

Правовая позиция Страсбургского Суда по поводу соблюдения норм ст. 5 Конвенции наглядно представлена в одном из рассмотренных дел, в частности, в решении по делу «Смирновы против России» (дело 46133-99 и 48183-99 от 24 июля 2003 г.).

«Лицо, обвиняемое в преступлении, всегда должно находиться на свободе до окончания разбирательства дела, если Государство не сможет доказать, что имеются уместные и достаточные причины взять его под стражу».

«Прецедентное право Конвенции разработало четыре основных причины, оправдывающие помещение лица под стражу».

«Опасность бегства не может быть оценена исключительно на основе серьезности возможного предложения; она должна быть оценена в каждом отдельном случае с учетом ряда других уместных факторов, которые могут или подтвердить существование опасности бегства, или свидетельствовать о малой вероятности этого настолько, что это не сможет оправдать предварительное заключение. В этом контексте необходимо принять во внимание личность обвиняемого, его нравственный облик, его авуары, степень его связи с Государством, в котором он обвиняется, его международные контакты».

«Вывод, является ли содержание под стражей оправданным, не может быть сделан абстрактно. Оправдано ли содержание обвиняемого под арестом, должно быть оценено в каждом случае с учетом конкретных обстоятельств

дела. Длительное содержание под стражей может быть допущено только, если имеются веские основания, доказывающие, что в данном конкретном случае имеются подлинные потребности интересов общества, которые, несмотря на презумпцию невиновности, превышают принцип уважения свободы личности.

Из этого следует, что, в первую очередь, именно национальные судебные власти должны гарантировать, чтобы в каждом случае предварительное заключение обвиняемого не превысило приемлемое время. Именно они обязаны исследовать все существенные доводы в пользу или против осуществления подлинной потребности общественного интереса, с должным вниманием учесть принцип презумпции невиновности, включающий в себя уважение к свободе личности, и только на основании вышеизложенного выносить решения относительно заключения под стражу.

«Аргументы за и против освобождения из-под стражи не должны быть общими и абстрактными».

Проведенный нами анализ материалов судебных заседаний по «стражным делам» в Железнодорожном суде города Красноярск за 2009 г. показал, что существующая и устоявшаяся судебная практика и определенные положения действующего института заключения под стражу являются источником следующих ошибок следователя, дознавателя, прокурора, суда:

1. Ошибочное избрание в качестве меры пресечения подозреваемому, обвиняемому, подсудимому заключения под стражу, а также продление им сроков содержания под стражей — в отсутствие необходимых доказательств, на основании прогнозов, предположений и догадок; вместо возможных в конкретной ситуации применения таких мер пресечения, как домашний арест, залог и иных, не связанных с изоляцией от общества.

2. Трансляция подозреваемым, обвиняемым, подсудимым следователю, дознавателю, суду искаженных показаний (оговор, самооговор). При этом следователь, дознаватель, суд ошибочно полагают, что подследственный, подсудимый дают правдивые показания, хотя в действительности эти показания — результат пребывания лица под стражей (недозволенное воздействие на лицо оперативных сотрудников «силовых» структур, соседей по камере («пресс-хаты», к сожалению, не легенды, а реалии нынешних ИВС и СИЗО), собственная неадекватная позиция подследственного, подсудимого как психологическая реакция на содержание в условиях изоляции, особенно если лицо в первый раз совершило преступление, если у него неустойчивая психика и т.п.

3. Широкое применение «квалификации с запасом» («завышенной квалификации») во избежание самых различных (процессуальных, карьерных и др.) неблагоприятных последствий для следователя, дознавателя.

В связи с этим необходимо внести изменения в УПК РФ, изложив ст. 97, 99 в следующей редакции:

«Статья 97. Основания для избрания меры пресечения.

1. Дознаватель, следователь, а также суд в пределах предоставленных им полномочий, вправе избрать обвиняемому, подозреваемому одну из мер

пресечения, предусмотренных настоящим Кодексом, при наличии достаточных доказательств, дающих основания полагать, что обвиняемый, подозреваемый:

- 1) скроется от дознания, предварительного следствия или суда;
- 2) может продолжать заниматься преступной деятельностью;
- 3) может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу».

«Статья 99. Обстоятельства, учитываемые при избрании меры пресечения.

Суд в пределах предоставленных ему полномочий при избрании меры пресечения изучает все копии материалов уголовного дела.

При решении вопроса о необходимости избрания меры пресечения в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления и определении ее вида при наличии оснований, предусмотренных статьей 97 настоящего Кодекса, должны учитываться также правильность квалификации инкриминируемого подозреваемому или обвиняемому деяния, тяжесть преступления, сведения о личности подозреваемого или обвиняемого, его возраст, состояние здоровья, семейное положение, род занятий и другие обстоятельства».

В ст. 108 УПК РФ «Заключение под стражу» внести следующие дополнения и изменения:

В части 1 слова «фактические обстоятельства» заменить на слово «доказательства».

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА •

А.В. Малько,

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

А.П. Мазуренко,

*кандидат юридических наук, профессор
Северо-Кавказского филиала
Московского гуманитарно-экономического
института
decanpetrovich@mail.ru*

К.А. Струсь,

*кандидат юридических наук, зав. кафедрой
филиала Северо-Кавказского государственного
технического университета в г. Пятигорске
Konstantin_Strus@rambler.ru*

Приоритеты правотворческой политики в сфере предпринимательства*

***Аннотация:** статья посвящена приоритетам правотворческой политики в сфере предпринимательской деятельности. Исследуются различные точки зрения на содержание данного политико-правового явления, высказываются предложения по поводу основных направлений развития этой разновидности правовой политики применительно к нуждам российского бизнеса.*

***Ключевые слова:** правотворчество, правотворческая политика, предпринимательство, приоритеты, законодательство.*

***Summary:** this paper is devoted to the priorities of law-making policy in the sphere of business. We investigate different points of view regarding the content of this politico-legal phenomenon, but also gives suggestions about the main directions of development of this type of legal policy in relation to the needs of Russian business.*

***Key words:** law-making, legislative politics, business, priorities, legislation.*

Значительная интенсификация правотворческой деятельности в постсоветской России, вызванная коренной перестройкой хозяйственного механизма и всей системы социальных отношений — факт общеизвестный. Так, если за 70 лет существования СССР было издано порядка 80 актов союзного законодательства, то сегодня только на уровне федерального парламента принимается до 350 законов в год. При этом далеко не во всех случаях содержание законодательных актов юридически безупречно. По оценкам спе-

* *Статья написана при поддержке РГНФ (проект 09-03-00181а).*

циалистов, каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки¹. Типичность таких правотворческих ошибок, как бессистемность правовых актов, их внутренняя противоречивость и излишняя многочисленность, обилие в законодательстве декларативных норм, не снабженных механизмом реализации, а также повторяемость подобных ошибок на протяжении многих лет говорят об их системном характере. Кроме того, субъекты правотворчества так и не могут в полной мере синхронизировать федеральный, региональный и муниципальный уровни правотворческого процесса, не успевают «латать дыры» в отечественном законодательстве.

Об этом, в частности, свидетельствуют данные ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии законодательства в Российской Федерации. Так, более 80 % актов федерального законодательства являются законами о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты². Поправочное законодательство на федеральном уровне приобрело лавинообразный характер. Еще более удручающая ситуация складывается в регионах России.

Все это говорит о пока еще низком качестве нормативных правовых актов, принимаемых в нашей стране, о большом количестве правотворческих ошибок и иных просчетов в правовом регулировании. Многие системные правотворческие ошибки связаны с недостаточным использованием или отсутствием в арсенале субъектов правотворчества инструментов и процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных законопроектов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики³. Справиться с ними одноразовыми, эпизодическими действиями невозможно. Требуется соответствующее системное реагирование — правотворческая политика, которая отличается именно системным характером, соединяющим многие инструменты правотворческого процесса во взаимосвязанный механизм.

На наш взгляд, правотворческая политика есть путь к усовершенствованию правотворчества, повышению его эффективности. Подобный вид политики требуется для выстраивания непротиворечивого, внутренне единого, согласованного, последовательного правотворческого процесса, для внесения в него системности и юридической точности. В данном контексте весьма наглядно проявляется себя необходимость изучения особенностей, выявления

¹ См., например: *Херсонцев А.И.* Дефекты правотворчества и качества законодательных актов // Российский юридический журнал. 2007. 1. С. 89–90; *Ямианов Б.* Ошибка в законе. Эксперты бьют тревогу: каждый седьмой правовой акт нуждается в исправлении // Российская газета. 2007. 7 дек.; *Малько А.В.* Правотворческая политика как средство предупреждения и устранения ошибок в законодательстве // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М., 2009. С. 26–41.

² См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2008 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2009. С. 495–496.

³ См.: *Комаров С.А., Козлова Н.В.* Оптимизация федерального и регионального законодательства: постановка проблемы и возможные пути решения // Государство, право, управление — 2007: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. С.И. Некрасов. М., 2007. С. 29.

сущности и разработки концептуальных основ правотворческой политики как важного способа оптимизации правотворчества, создания эффективно действующей системы нормативных правовых актов.

Опыт ведущих стран показывает, что образование жизнеспособного демократического правового государства невозможно без опоры на социально ориентированную и сбалансированную правовую систему, в основе создания которой лежит эффективная правотворческая политика. Для ее формирования и реализации необходимо полноценное взаимодействие государственных структур и субъектов гражданского общества. В связи с этим следует признать, что проблема приоритетов такой политики в различных областях общественной жизни, включая сферу предпринимательства, самым непосредственным образом сопряжена с одним из магистральных направлений политико-правовой практики, без научной разработки которой ожидать каких-либо позитивных результатов в названной области не представляется возможным.

Несмотря на то, что проблемы правотворческой политики в современной России совсем недавно стали предметом научных изысканий, актуальность их исследования налицо. Весомым вкладом в развитие ее доктрины стало издание сборников научных трудов по материалам Всероссийского круглого стола «Правотворческая политика в современной России», организованного Саратовским филиалом Института государства и права РАН и Ассоциацией юридических вузов России, состоявшегося 19 марта 2009 в г. Минеральные Воды на базе юридического факультета Северо-Кавказского филиала Московского гуманитарно-экономического института, а также по материалам научно-практического круглого стола журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» на тему: «Правовые основы формирования гражданского общества в России», состоявшегося 3 ноября 2009 г. в г. Пятигорске на базе филиала Северо-Кавказского государственного технического университета.

В то же время по данной тематике до сих пор испытывается явный недостаток глубоких научных исследований. Преимущественное внимание российских ученых в последние годы было сосредоточено на анализе отдельных проблем правотворчества, законодательной техники, генезиса российского парламентаризма и т. п. Вопросы непосредственно правотворческой политики, а также ее приоритетов в современной России в основном рассматривались в контексте исследования проблем российской правовой политики. Это позволило выявить ряд сложных, остро дискуссионных моментов, а порой и просто новых, еще не освоенных граней данного сложного феномена политико-правовой действительности. В контексте происходящих в стране и мире процессов дальнейшего углубленного анализа требуют вопросы сущности и целей правотворческой политики, ее социально-нравственных основ в современном российском обществе, влияния на процессы гуманизации права, укрепления законности и правопорядка, строительства демократического правового государства, обеспечения прав и законных интересов личности, развития институтов частного права, активизации предпринимательской деятельности.

Так, следует отметить, что определение сущности правотворческой политики в сфере формирования предпринимательства, ее содержания,

структуры и функций представляют собой достаточно большую сложность. Чтобы понять и осмыслить роль правотворческой политики в данной сфере, необходимо более основательно рассмотреть содержание этого понятия.

В общих чертах, правотворческая политика в сфере предпринимательства предстает как разновидность проектируемой социальной практики, своеобразный феномен правовой действительности, под которым понимается комплекс политико-правовых мер в данной сфере, осуществляемых путем непосредственного влияния на формирование законодательства.

Правотворческая политика в сфере предпринимательства направлена на: формирование механизма нормативно-правового регулирования отдельных сторон предпринимательской деятельности; гарантированное достижение стратегических целей и тактических задач развития предпринимательства; воздействие на государственную политику, не допуская ее выхода за рамки, обеспечивающие условия для стабильного развития предпринимательства.

В самом общем представлении, смысл правотворческой политики в сфере предпринимательства состоит в том, чтобы, используя политическую волю общества, придать правовым нормам черты реальной жизни, заставляя их работать на решение задач, обеспечивающих предпринимательству достижение социально полезных результатов.

Как представляется, основной смысл правотворческой политики в сфере предпринимательства состоит в том, что она, во-первых, имеет свой особый предмет, принципы формирования, систему целей и приоритетов в области нормативно-правовой организации предпринимательской деятельности; во-вторых, выступает политико-правовым способом достижения социально полезных результатов. Исходя из этого, правотворческая политика в сфере предпринимательства должна иметь свою стратегию, тактику и соответствующие средства их обеспечения.

Определение предмета правотворческой политики в сфере предпринимательства имеет основополагающее значение для ее трактовки как специфической разновидности правовой политики государства.

Как известно, под предметом правового регулирования в юридической науке обычно понимают общественные отношения, регулируемые нормами права. Используя данную аналогию применительно к правотворческой политике в сфере предпринимательства, можно говорить, что в качестве ее предмета выступают отношения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, — так называемые предпринимательские отношения.

Предпринимательские отношения по горизонтали возникают, прежде всего, между субъектами предпринимательской деятельности: индивидуальными предпринимателями и коллективными предпринимателями — предприятиями. Вид отношений по вертикали связан с регламентированием предпринимательской деятельности между субъектами предпринимательства и государственными органами, которые регулируют указанную деятельность.

Подобное выделение в предмете правотворческой политики в сфере предпринимательства отношений по горизонтали и вертикали имеет большое значение для их согласованного регулирования. При отдельном регулировании

этих отношений существует опасность ограничения прав предпринимателей путем усиления административных методов регулирования вертикальных отношений.

Положительным примером решения этой проблемы является единое регулирование в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации отношений, складывающихся как между субъектами предпринимательской деятельности, так и между ними и государственными органами. Рассмотрение этих отношений на единых началах позволяет обеспечить соблюдение прав и интересов субъектов предпринимательства в их отношениях с органами государства (ст. 2, 8, 9, 11 АПК РФ).

Теперь, когда предмет правотворческой политики в сфере предпринимательства определен, а общие контуры предпринимательства известны, следует обратиться к прояснению сущности конструируемого нами феномена. Во-первых, правотворчество и действующая система права являются объектами правотворческой политики в сфере предпринимательства и одновременно выступают в качестве основного средства, инструмента ее реализации, с помощью которого субъекты такой политики оказывают свое воздействие на предпринимательские отношения. Во-вторых, данная разновидность правотворческой политики включает в объект своего внимания не только предпринимательские отношения, но и социально-политические отношения, деятельность многочисленных субъектов ее формирования и реализации — от государственных органов власти, правоустанавливающих правотворческих структур, обладающих правом законодательной инициативы, до органов местного самоуправления, коллективных образований, отдельных граждан. В-третьих, отличительная особенность правотворческой политики в сфере предпринимательства состоит в том, что она является формой активности субъектов предпринимательских отношений, направленных на совершенствование действующего законодательства путем выражения общественного мнения как одной из действенных форм правотворческой политики. Такая политика по своей природе, с одной стороны, направлена на совершенствование юридических средств, а, с другой — предполагает использование политико-правовых инструментов для обеспечения прогрессивного развития предпринимательских отношений.

Основное направление такой политики заключается в совершенствовании нормативной базы, в формировании полноценного и эффективного механизма правового регулирования в сфере предпринимательства, обеспечении надлежащих правовых условий для административной, финансовой, имущественной, информационной, консультационной поддержки российских предпринимателей.

Нельзя сказать, что в данном направлении ничего не делается. В нашей стране действуют кодексы и отдельные законы, закрепляющие разнообразие форм собственности, свободу предпринимательства, реализуются федеральные и региональные программы, направленные на его развитие и стимулирование. Более того, в последнее время предпринимаются энергичные шаги как в законодательном плане, так и на уровне подзаконного правотворчества, направленные на снижение административных барьеров при регистрации

субъектов предпринимательской деятельности, уменьшение налогового прес-са, сокращение количества внеплановых проверок предпринимателей, а также упрощающие процедуры лицензирования и сертификации их деятельности. Вопросы стимулирования предпринимательской деятельности регулярно обсуждаются на самом высоком государственном уровне.

Так, в марте 2010 г. Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности обсудил проблемы законодательного обеспечения модернизации и инновационного развития экономики России. Была признана необходимость скорейшего перехода на инновационный путь развития, для чего требуется использовать оптимальные формы законодательной поддержки бизнеса. Сенаторы единодушно высказались за активный поиск наиболее перспективных путей выхода отечественной экономики на конкурентоспособный уровень. Это, несомненно, правильные выводы, так как система инновационной деятельности как таковая еще не сложилась и на сегодняшний день в России функционируют лишь отдельные ее элементы, в результате чего она является малоэффективной. Доля же малого инновационного предпринимательства вообще остается недопустимо низкой: по разным оценкам, от полутора до трех процентов. Изменить ситуацию, по мнению председателя Комитета О. Оганяна, помогло бы создание на федеральном уровне единого координирующего управленческого органа в сфере инноваций¹. Аналогичные структуры уже существуют за рубежом, и их работа весьма эффективна, так почему бы и России не воспользоваться подобным опытом.

Таким образом, поле для нормативно-правового регулирования в сфере предпринимательской деятельности остается все еще достаточно широким. Приоритетами правотворческой политики здесь, на наш взгляд, должны стать меры по активной финансовой, налоговой и банковской поддержке отечественных предпринимателей, значительному уменьшению ставок банковских процентов за предоставляемые кредиты, особенно в сфере наукоемких технологий, сельского хозяйства и производственных отраслей. Здесь весьма полезным может оказаться опыт зарубежных стран, где малое предпринимательство составляет до 40 % промышленного сектора, а в его обслуживании задействована добрая половина трудоспособного населения.

При этом нельзя бросаться в крайности, забывать об интересах потребителей, населения в целом. Так, весьма неоднозначную оценку вызвало декабрьское постановление Правительства РФ об отмене с 15 февраля 2010 г. обязательной сертификации продуктов питания, косметики и посуды. Теперь при желании можно не тратить на экспертизу, снизив себестоимость продукции, а заодно и цену. Но пойдет ли этот шаг на пользу потребителю? Специалисты и рядовые граждане считают, что нет. Между тем в Европе, где добровольная сертификация — норма, одновременно созданы такие условия, что без гарантий качества не обойтись. С 1 января текущего года там введена тройная ответственность за безопасность товаров: ее возложили и на производителей, и на импортеров, и на дистрибьюторов. При этом штрафы за нарушение настолько велики, что в случае их применения могут

¹ См.: Ситуация диктует повестку дня // Парламентская газета. 2010. 2 апр.

привести к банкротству¹. Поэтому прежде чем в русле «модных тенденций» полностью отказываться от государственного контроля на потребительском рынке, следовало бы нормативно закрепить жесткие меры ответственности в случае нанесения вреда здоровью граждан в результате использования некачественного товара.

Этот и другие многочисленные примеры не вполне продуманной правотворческой политики свидетельствуют о том, что перспективы ее развития в сфере предпринимательства весьма непросты. Требуются трезвый юридический расчет и политическая мудрость в сочетании с соблюдением интересов общества, государства и самих предпринимателей, их профессиональных сообществ.

¹ См.: Багринцева М. Предприниматели могут пуститься во все тяжкие // Парламентская газета. 2010. 29 янв.

С.Ф. Афанасьев,

кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной академии права,
ст. научный сотрудник Саратовского филиала
Института государства и права РАН
af.73@mail.ru

О гражданской процессуальной политике с позиции совершенствования защиты прав и законных интересов предпринимателей*

***Аннотация:** статья посвящена вопросу совершенствования судебно-правовой политики с точки зрения повышения эффективности юридического механизма защиты прав и законных интересов предпринимателей.*

***Ключевые слова:** судебно-правовая политика, защита, права и законные интересы, предприниматель.*

***Summary:** clause is devoted to a question of perfection of judicial-legal policy from the point of view of increase of efficiency of the legal mechanism of protection of the rights and legitimate interests of businessmen.*

***Key words:** the judicial-legal policy, protection, the rights and legitimate interests, the businessman.*

Цели гражданской процессуальной политики должны формироваться на государственном уровне с учетом реальных интересов участников общественных отношений, что особенно важно для сферы экономических связей. Соответствие судебной политики в сфере гражданской юрисдикции интересам предпринимателей представляет собой базисное положение, из которого обязан исходить законодатель, в противном случае у индивида, занимающегося предпринимательской деятельностью, возникает чувство незащищенности, ненужности отдельных правовых конструкций. В связи с этим

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Правовая политика в сфере предпринимательства в изменяющейся России» (проект 09-03-00181а).

ошибочным представляется мнение, согласно которому под целью гражданской процессуальной политики следует понимать создание и применение эффективного механизма по защите прав, свобод и охраняемых интересов физических и юридических лиц, затрагивающих имущественные (экономические), а также личные неимущественные отношения¹.

Очевидно, что механизм правового регулирования формируется для достижения определенной цели, а именно, для защиты личности, воспринимаемой с предельной конкретностью. Не случайно поэтому, что целевые установки гражданского судопроизводства, закрепленные в ст. 2 ГПК РФ, тесно связаны с его задачами, то есть промежуточными целями процессуальной деятельности на тех или иных этапах². Законодатель указал, что задачами гражданского судопроизводства являются «правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел», а целью — «защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц...».

Особое внимание обращает на себя проблема приоритетов гражданской процессуальной политики в контексте необходимости совершенствования режима защиты прав и законных интересов предпринимателей. В связи с этим исследователи концентрируются на обеспечении независимости и беспристрастности правосудия, усилении ответственности для судейского корпуса, специализации судов, детерминации принципов диспозитивности и состязательности, развитии процессуальной экономии, повышении ответственности сторон за совершение либо уклонение от совершения процессуальных действий, развитии альтернативных процессуальных форм разрешения гражданских правовых споров и др.³

Нетрудно заметить, что часть из приведенных приоритетов на самом деле охватывает правосудие по гражданским и уголовным делам. Следовательно, о них можно и нужно говорить как о первостепенных ориентирах деятельности государства в области судебной политики вообще и гражданской процессуальной — в частности. Поэтому уместно признать, что для предпринимательской среды наиболее актуальными в настоящее время направлениями судебной политики в сфере гражданской юрисдикции будут развитие диспозитивных и состязательных начал гражданского судопроизводства, повышение ответственности сторон за выбор процессуального поведения, совершенствование принципа процессуальной экономии, разграничение функций правосудия и принудительной реализации актов правосудия.

Развитие диспозитивных и состязательных начал гражданского судопроизводства. Как известно, гражданское судопроизводство есть форма существования материального гражданского закона, в рамках которого широко используются диспозитивные правомочия, обеспечивающие динамику дея-

¹ См.: Фокина М.А. Гражданская процессуальная политика: понятие и приоритеты // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. 2. С. 91–105.

² См.: Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 6–7.

³ См.: Козак Д. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российская юстиция. 2001. 9. С. 3–6; Решетникова И.В. Тенденции развития гражданского процессуального законодательства // Российский юридический журнал. 1999. 1. С. 5–14.

тельности субъектов материальных правоотношений. Так, законодательные акты частногоправового характера предоставляют широкие возможности отдельным индивидам по реализации собственных волеизъявлений, что стимулирует юридическую и экономическую инициативность человека. Будучи формой существования материального закона, гражданское судопроизводство вобрало в себя идеи личной автономии спорящих, взаимной обусловленности функционирования органов государственной судебной власти и свободы усмотрения сторон в выборе способов, средств защиты нарушенного либо оспариваемого права, а также охраняемого законом интереса.

Вместе с тем начало диспозитивности в гражданском процессе самобытно и нетождественно одноименному принципу материального гражданского права, так как включает в себя три основных аспекта: гносеологический, социальный и юридический. Гносеологический аспект указывает на такие признаки, как избирательность, целеполагание и активность. Социальный — выражается в степени свободы индивидуума. И, наконец, юридический аспект предопределяется правовыми нормами, подчеркивающими то, насколько свободен индивид в своих действиях. Все это свидетельствует о сугубо отраслевой направленности принципа диспозитивности и его специфике в сфере гражданского судопроизводства с учетом его целевых установок¹. В соответствии с первоначалом диспозитивности суд не вправе без обращения заинтересованного лица самостоятельно решить вопрос о возбуждении гражданского судопроизводства (*nemo iudex sine actore*), об изменении цены иска, материально-правовых требований истца или ответчика (*ne et iudex ultra petita partum*) и о многом другом. Одновременно стороны обладают возможностью совершения широкого спектра распорядительных действий, связанных с заключением мирового соглашения, отказом от иска, признанием иска, обжалованием правоприменительных актов судебных органов.

Следует заметить, что законодатель постепенно расширяет диапазон действия принципа диспозитивности. К примеру, сегодня суд общей юрисдикции не контролирует отказ истца от материально-правового притязания, а лишь поясняет юридические последствия осуществления этого правомочия. Отдельные диспозитивные проявления частично подвергаются контролю со стороны органов правосудия: суды не принимают признания иска ответчиком и не утверждают мирового соглашения, если эти действия противоречат закону или нарушают права и интересы других лиц. Кроме того, сужается объем прав субъектов, защищающих чужие права и интересы от собственного имени. Если ранее законодатель позволял государственным органам, органам местного самоуправления, общественным и иным организациям обращаться в суд без согласия на то лично заинтересованного лица, то в настоящее время выделены лишь две категории дел, не требующие получения предварительного согласия на обращение к суду за защитой.

Начало состязательности напрямую вытекает из диспозитивности, точнее, из материальной составляющей этого принципа, предоставляющей спорящим возможность по своему усмотрению распоряжаться отдельными средствами

¹ См.: Цихоцкий А.В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам : дис. ... д-ра юрид. наук. Новосибирск, 1998. С. 384.

доказывания в целях обоснования заявленных требований и возражений. Исторически сложилось три типа гражданского судопроизводства — состязательное, следственное и смешанное¹. Как показал практический опыт, все три типа имеют свои достоинства и недостатки. «Чистая» состязательность наиболее оптимальным образом обеспечивает частные интересы истца и ответчика, создает почву для активной правовой позиции лиц, участвующих в деле, повышает ответственность сторон. При этом состязательность препятствует нахождению истины по делу и всей совокупности фактического материала, сковывает инициативу суда, превращая его в индифферентный механизм, не способствующий равенству спорящих.

Если говорить о следственном процессе, то в качестве положительных моментов указывались возможность обнаружения истинных знаний о состоянии правового отношения сторон, активная доказательственная позиция суда как органа государственной власти и многое другое. Однако следственность породила негативизм истца и ответчика в отношении реального исполнения возложенной на них обязанности по доказыванию обстоятельств правовой коллизии, нивелирование процессуальной ответственности, гипертрофизацию публично-правовых основ при осуществлении правосудия по гражданским делам. Сравнив все преимущества и недостатки, большинство процессуалистов пришли к заключению: только гармоничное сочетание обоих начал будет гарантировать защиту прав и интересов граждан, а также постановление судом законного и обоснованного решения.

Современный гражданский процесс наиболее полно отвечает свободе экономических отношений, провозглашая принцип состязательности основополагающим. В соответствии со ст. 56 ГПК РФ, каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений. Другими словами, суд перестал быть основным субъектом доказывания, а совокупность доказательственных функций перешла к лицам, участвующим в деле, и, прежде всего, к истцу и ответчику. Вместе с тем состязательная процедура не была доведена до логического завершения. Как отмечают сторонники состязательности, стороны по-прежнему не имеют права по собственной инициативе назначить и провести экспертизу, отсутствует обмен состязательными бумагами².

Действительно, принцип состязательности не применяется в отечественном судопроизводстве в «чистом» виде, поскольку имеет место множество различных ограничителей, основной из которых состоит в том, что суд, как и ранее, сам определяет, какие обстоятельства значимы для дела, какой из сторон они подлежат доказыванию, ставит их на обсуждение, даже если спорящие на какие-либо из них не ссылались. Таким образом, можно констатировать, что хотя законодатель и тяготеет к классической состязательности, элементы следственности продолжают играть важную роль в ходе разбирательства гражданских дел, что само по себе не является негативной тенденцией, так как позволяет на минимальном уровне обеспечивать равенство сторон.

¹ См.: *Васьковский Е.В.* Курс гражданского процесса. М., 1913. Т. 1. С. 381.

² См.: *Решетникова И.В.* Тенденции развития гражданского процессуального законодательства // Российский юридический журнал. 1999. 1. С. 6.

Представляется, что в дальнейшем при конструировании процессуального закона необходимо исходить из смешанной модели гражданского судопроизводства, используемой многими странами континентальной Европы. Данная модель должна выражаться в инструкционном принципе, суть которого заключается в удачном синтезе властных публичных полномочий суда с частными правами лиц, участвующих в деле, с целью достижения процессуального сотрудничества между этими субъектами и вынесения справедливого решения.

Повышение ответственности сторон за выбор процессуального поведения. Гражданскому судопроизводству, которое относится к частно-публичным отраслям права, несвойственны юридические санкции, поэтому проблемы ответственности в науке гражданского процессуального права разработаны недостаточно¹. Однако в гражданском процессуальном законодательстве присутствуют следующие виды процессуальной ответственности: штрафная, компенсационная, в виде неблагоприятных процессуально-правовых последствий и связанная с применением гражданских процессуальных фикций². Перечисленные виды ответственности по-разному реализуются в судопроизводстве, поскольку соотносятся с деятельностью как лиц, участвующих в деле, так и лиц, способствующих осуществлению правосудия. Тенденции развития гражданского процессуального закона свидетельствуют о том, что в последнее время в связи с усилением диспозитивных и состязательных начал внимание законодателя акцентировано на повышении ответственности именно истца и ответчика, несущих бремя доказывания фактического состава коллизии. В этом смысле использование штрафной ответственности в отношении сторон алогично, ведь доказательственная функция является одновременно и правом, и обязанностью спорящих. Исходя из этого, законодатель позволил судам более широко использовать ответственность в виде неблагоприятных процессуально-правовых последствий и фикций.

Неблагоприятные процессуально-правовые последствия применяются судебными органами при нарушении предписаний, содержащихся в процессуальных нормах, что стимулирует истца или ответчика исправить допущенные недостатки. Так, если исковое заявление не оплачено государственной пошлиной, то суд выносит определение об оставлении заявления без движения и предоставляет истцу срок для оплаты, в противном случае заявление считается неподанным.

Несколько сложнее дело обстоит с процессуальными фикциями, относящимися к технико-юридическим приемам. Сами легальные фикции появляются там, где идет динамичный процесс формирования принципиально новых социальных, экономических, политических и правовых основ государства, что приводит к отставанию нормативной базы от быстро меняющихся общественных отношений. Законы перестают удовлетворять потребностям практики, в силу чего государство как особая форма организации публичной власти стремится переломить ситуацию эффективным воздействием на старое законодательство. Фикция — один из крайних приемов, с помощью которого

¹ См. подробнее: Юдин А.В. Гражданское процессуальное правонарушение и ответственность. СПб., 2009.

² См. подробнее: Вукот М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России : учебник. М., 1999.

совершенствуется старая правовая структура, обеспечивается реализация позитивных интересов субъектов, дисциплинируются участники судопроизводства¹. Примером тому служит фикция письменных или вещественных доказательств, согласно которой в отношении стороны, удерживающей у себя и не представляющей по требованию суда доказательство, суд вправе установить, что содержащиеся в нем сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела, стороной признаны. Из приведенного примера видно, что фикции значительно облегчают правосудие по гражданским делам, активизируют состязательность истца и ответчика, но, к сожалению, не способствуют установлению истины по каждому конкретному правовому случаю.

Совершенствование принципа процессуальной экономии. В Российской Федерации в связи с проведением правовой реформы, появлением ранее неизвестных законодательству правовых отношений, повышением уровня юридической грамотности граждан число рассматриваемых судами гражданских дел резко возросло. Вместе с тем качественно и быстро разрешить правовые споры в судах возможно только в рамках модернизации принципа процессуальной экономии, позволяющего упростить некоторые сложные процедурные моменты. Введение в процессуальный закон институтов заочного решения и судебного приказа дало возможность ускорить и разгрузить дорогостоящий судебный механизм защиты нарушенных или оспоренных гражданских прав.

Заочное производство — это латентная санкция против ответчика, надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного разбирательства, но неявившегося по повестке в суд. Последний, таким образом, получает моральное и юридическое право выслушать только истца, изучить доказательственные материалы одной стороны, избежать состязания, то есть упростить процессуальную форму и вынести судебное решение в пользу явившегося.

Судебный приказ в отличие от заочного производства вообще обходится без судебного разбирательства, так как речь идет об ограниченном количестве бесспорных требований, подтвержденных соответствующей документацией.

Разграничение функций правосудия и принудительной реализации актов правосудия. В течение длительного периода считалось, что исполнение судебных правоприменительных актов является завершающей стадией гражданского процесса, а само принудительное исполнение регулировалось самостоятельным разделом ГПК РФ. Между тем Федеральные законы «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве» по-иному определили место, роль, права и обязанности суда, а также других субъектов в рамках исполнения судебных решений. Более того, была образована совершенно автономная государственная служба судебных приставов-исполнителей, не состоящих при органах правосудия. Анализируя положения названных Законов, многие процессуалисты заявили о возникновении новой отрасли — исполнительного права². С данным утверждением вполне можно согласиться, поскольку, как показывает обзор действующего законодательства, конечная цель исполнительного производства выражена в принудительном проведении в жизнь юрисдикционных актов, то есть не только актов суда; разработан специфический метод правового

¹ См.: Муромцев С.А. Гражданское право Древнего Рима. М., 2003. С. 349.

² См.: Викит М.А., Исаенкова О.В. Исполнительное производство. М., 2001. С. 30.

регулирования, сочетающий императивные и диспозитивные начала; создана самобытная система принципов (например, выделяют принципы пропорциональности распределения взыскиваемых сумм между взыскателями, неприкосновенности минимума средств существования должника и членов его семьи и другие)¹; наличествует особенный субъектный состав. Все это указывает на то, что законодатель стремится подчеркнуть независимость судебной власти и смешивать таковую с административно-правовым функционированием, к которому относится и деятельность судебных приставов-исполнителей по принудительной реализации исполнительных документов.

О специфичности гражданской процессуальной политики свидетельствуют не только цели и приоритеты, но и, как подчеркивалось выше, режимы осуществления данного вида судебной политики. Следует согласиться с мнением о том, что правовой режим «представляет собой особый комплекс, согласованную систему юридических инструментов, которая создает в регулируемой области определенную степень благоприятности или неблагоприятности для осуществления интересов субъектов права, призванную обеспечить устойчивое регулирование какой-либо группы социальных отношений»².

В области гражданского процессуального законодательства традиционно используется различный достаточно сложный юридический инструментарий, позволяющий достичь поставленных целей, носящий как стимулирующий, так и ограничивающий характер. Вместе с тем базисным методом правового регулирования служит диспозитивно-императивный метод, хотя в последнее время в процессуальной литературе можно встретить мнение о том, что в связи с модернизацией принципов диспозитивности и состязательности метод сменил свое направление и стал диспозитивно-разрешительным³.

Действительно, процессуальное законодательство претерпело значительные изменения, субъекты гражданских процессуальных отношений наделены более широкими диспозитивными правомочиями, чем ранее. Однако указанное обстоятельство не устраняет императивно-властные начала судопроизводства. Суд, как и прежде, обязан точно и жестко соблюдать нормативные предписания, а также следить за тем, чтобы иные участники правосудия по гражданским делам не нарушали законодательные установки и требования самого судебного органа. Следовательно, утверждать, что на современном этапе правовой режим, посредством которого претворяется в жизнь гражданская процессуальная политика, значительно эволюционировал, не совсем правильно.

На основании изложенного под гражданской процессуальной политикой необходимо понимать составную часть судебной правовой политики государства по созданию эффективного механизма правового регулирования в сфере отправления правосудия по гражданским делам в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц, в том числе преследующих извлечение прибыли из своей экономической деятельности.

¹ См.: *Валеев Д.Х.* Процессуальные гарантии прав граждан и организаций в исполнительном производстве. Казань, 2001. С. 27–30.

² *Матузов Н.И., Малько А.В.* Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. 1. С. 17–18.

³ См.: *Пиляева В.В.* Гражданское процессуальное право России. М., 2001. С. 12.

Н.И. Михайлов,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института
государства и права РАН
igp@igpran.ru

Проблемы правового механизма объединения субъектов предпринимательства в производственно-хозяйственных (финансовых) комплексах

Аннотация: статья посвящена отдельным проблемным аспектам правового регулирования отношений, складывающихся как на этапе создания, так и в процессе деятельности производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов. Данное системное образование по своей правовой природе определяется как разновидность корпоративного объединения. В контексте рассматриваемой тематики анализируются особенности правосубъектности отдельных видов участников этих комплексов, а также определяется роль организационного договора.

Ключевые слова: производственно-хозяйственный (финансовый) комплекс, корпоративное объединение, предприятие, холдинг, дочернее общество, организационный договор.

Summary: the article is devoted separate problem aspects of legal regulation of the relations developing both at a stage of creation, and in the course of activity of industrial-economic (financial) associations. The given system formation by the legal nature is advanced as a version of corporate association. In a context of considered subjects features of the legal personality of separate kinds of participants of these associations are analyzed, and also the role of the organizational agreement is advanced.

Key words: industrial-economic (financial) association, corporate association, enterprise, holding, affiliated company, organizational agreement.

Изучение отечественной и зарубежной практики правовой организации отношений, складывающихся в процессе создания и функционирования крупных производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов, приводит к выводу о том, что такие корпоративные объединения представляют собой специфичную форму интеграции промышленного, финансового, инновационного и других видов капитала, создаваемых с целью повышения эффективности деятельности субъектов предпринимательства в современной рыночной экономике. В зависимости от особенностей правового положения их участников, условий возникновения и целей их создаются такие комплексы могут строиться по различным моделям, однако чаще всего они формируются по системе участия либо с использованием холдинговой модели.

Иходя из норм действующего законодательства, правовое положение участников производственно-хозяйственного (финансового) комплекса обусловлено присущими им организационными особенностями, их правосубъектностью, спецификой сфер деятельности в зависимости от характера собственности. В контексте рассматриваемой проблематики представляется целесообразным сделать акцент не на традиционной характеристике таких организационно-правовых форм субъектов предпринимательства, как хозяйственные общества (АО, ООО), которые доминируют среди участников производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов и получили до-

вольно широкое освещение в научно-практической литературе¹, а, прежде всего, на ключевых моментах правосубъектности таких участников в зависимости от их роли в системе корпоративных объединений.

Так, требуют более детальной характеристики пердъявляемые на этапах возникновения статуса участника производственно-хозяйственного (финансового) комплекса и требования установления специфики правосубъектности унитарных и дочерних предприятий при включении их в состав производственно-хозяйственного (финансового) комплекса с вхождением в систему таких комплексов и инвестиционных структур.

Признание того или иного юридического лица в качестве участника конкретного производственно-хозяйственного (финансового) комплекса предполагает наступление ряда юридически значимых событий, а именно:

- волеизъявление органов управления конкретного юридического лица на полное или частичное объединение своих материальных и нематериальных активов с активами других юридических лиц с целью создания производственно-хозяйственного (финансового) комплекса;

- подписание будущими участниками договора о создании производственно-хозяйственного (финансового) комплекса, имеющего организационное назначение (учреждение) управляющей (центральной) компании с определением такого комплекса.

Отмечая взаимосвязь этих событий в определении статусности юридического лица в качестве участника производственно-хозяйственного (финансового) комплекса, необходимо подчеркнуть, что изначально значимым среди них является подготовка и подписание договора о создании производственно-хозяйственного (финансового) комплекса. В нем будущие участники такого корпоративного объединения, с учетом своих имущественных интересов, путем свободного волеизъявления иницируют процедуру формирования комплекса путем объединения на определенных принципах имеющихся у них материальных и нематериальных активов в согласованных пропорциях для каждого юридического лица. Эта процедура составляет основу предварительной стадии создания производственно-хозяйственного (финансового) комплекса с использованием так называемой системы участия.

Иная схема наблюдается для предварительной стадии закрепления статусности юридического лица в качестве участника создаваемого производственно-хозяйственного (финансового) комплекса либо при вхождении в состав уже действующего корпоративного объединения, когда его структурная организация строится на сочетании основного и дочерних обществ. Имеются в виду случаи использования холдинговой модели применительно к формированию производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов.

Например, при создании производственно-хозяйственного (финансового) комплекса на базе уже действующего, так называемого традиционного холдинга, когда основное общество имеет преобладающее участие в уставном капитале дочерних обществ, первичными документами на возможное

¹ Подробнее о проблемности в трактовке понятия и содержания предпринимательской правосубъектности см.: *Пилецкий А.Е.* Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике. М., 2005. С. 71–114.

включение юридического лица в состав участников комплекса следует рассматривать правообразующие акты, подтверждающие возникновение холдинговых отношений. Для классических холдингов к ним относятся, прежде всего, должным образом оформленные реестры акционеров либо списки владельцев паев или долей в уставном капитале дочерних обществ, а также самой холдинговой компании как основного общества, на которую в данном случае возлагаются функции управляющей (центральной) компании производственно-хозяйственного (финансового) комплекса.

Иначе говоря, следует выделять тот документ, который может подтвердить в качестве правообразующего акта наличие холдинговых отношений между юридическими лицами, входящими в состав создаваемого производственно-хозяйственного (финансового) комплекса. Так, в отличие от классических холдингов для холдингов, возникших на основании договора о признании дочерними обществами по отношению к другому (основному) обществу, таким первичным документом является договор о закреплении холдинговых начал в регулировании взаимодействия конкретных юридических лиц¹.

Исходя из общих принципов законодательства, можно сделать вывод, что участниками производственно-хозяйственного (финансового) комплекса могут быть только юридические лица, чем и обусловлена специфика правового механизма формирования таких комплексов, что предполагает потребность в учете существенных черт таких субъектов. Так, согласно ст. 48 ГК РФ юридическому лицу присущи такие признаки, как: наличие организационного единства; наличие определенной имущественной самостоятельности; наличие комплекса прав и обязанностей; ответственность за результаты своей самостоятельной деятельности; возможность обращения за судебной защитой своих нарушенных прав.

Важным в оценке каждого из этих признаков применительно к юридическому лицу, участвующему в создании, а затем и деятельности конкретного производственно-хозяйственного (финансового) комплекса, является то, что объединяемые в его системе субъекты предпринимательской деятельности в условиях рыночной экономики могут представлять различные формы собственности — частную, государственную, муниципальную. Поэтому в характеристике такого признака, как наличие определенной имущественной самостоятельности, необходимо иметь в виду, что речь идет об обособленном имуществе, которое имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении организация, признанная в результате государственной регистрации юридическим лицом.

В связи с участием в образовании имущества юридического лица его учредителей, последние могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество (п. 2 ст. 48 ГК РФ). Что касается юридических лиц, в отношении которых их участники имеют обязательственные права, то к ним относятся хозяйственные товарищества и общества (АО, ООО). К числу юридических лиц, на имущество

¹ Подробнее об использовании холдинговой модели в корпоративном управлении России см.: *Осипенко О.В.* Российские холдинги. Экспертные проблемы формирования и обеспечения развития. М., 2008. С. 6–21.

которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право, следует отнести государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также, как правило, дочерние предприятия.

Таким образом, признавая за предприятием как юридическим лицом обязательную имущественную обособленность, законодатель в то же время исходит из зависимости реализации правомочий конкретного юридического лица в части присущих ему имущественных прав от его учредителей (участников). Данный фактор является определяющим в формировании волеизъявления юридического лица как на стадии принятия решения о вхождении в состав производственно-хозяйственного (финансового) комплекса, так и в процессе его функционирования.

Для юридического лица с учетом положений ст. 49 ГК РФ предусмотрена возможность иметь права, соответствующие видам деятельности согласно его учредительным документам, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. При этом юридические лица как коммерческие организации, преследующие в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, могут иметь права и нести обязанности в сфере предпринимательства, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. В связи с чем следует указать на некоторые исключения, которые предусмотрены для отдельных видов организаций, в том числе для унитарных предприятий. Какие-либо ограничения правомочий юридического лица возможны лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом.

Оценка правовой природы юридического лица как участника производственно-хозяйственного (финансового) комплекса в точном соответствии с нормами действующего законодательства, в особенности с положениями ГК РФ, является одним из главных условий должного выбора адекватной модели построения создаваемого комплекса либо в процессе усовершенствования его организационной модели.

Действующее законодательство не исключает возможности вхождения в состав участников таких производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов также государственных и муниципальных унитарных предприятий. Порядок и условия их участия в таких комплексах определяются собственниками имущества, а именно, государством либо муниципальными образованиями. При этом, исходя из норм Федерального закона от 14 ноября 2002 г. 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹, следует учитывать, что унитарное предприятие представляет собой особую разновидность организационно-правовой формы, в которой осуществляется деятельность коммерческих организаций, наделенных статусом юридического лица.

Однако в отличие от других разновидностей коммерческих организаций унитарные предприятия не наделены правом собственности на имущество, закрепленное за ними. Кроме того, сущность унитарных предприятий заключается в том, что их имущество неделимо, следовательно, оно не может быть распределено по долям, паям, в том числе между работниками предприятия. Собственником имущества унитарного предприятия выступает государство либо конкретное муниципальное образование.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. 48, ст. 4746.

Так, в соответствии со ст. 71, 72, 73 Конституции РФ, ст. 214 ГК РФ и принятыми в их развитие специальными актами государственная собственность разграничивается на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации. К таким актам относятся прежде всего Федеральные законы от 24 июня 1999 г. 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. 95-ФЗ) и от 6 октября 1999 г. 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

В то же время к муниципальной собственности согласно ст. 132 Конституции РФ и ст. 215 ГК РФ относится имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Детально порядок формирования имущественной базы муниципального образования в зависимости от характера источника его формирования, вида и назначения определяется положениями действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Таким образом, унитарные предприятия в зависимости от собственника имущества могут быть созданы и действовать на базе федеральной государственной собственности либо государственной собственности субъектов РФ, а также на основе муниципальной собственности. В зависимости от того, какими правами на объект имущества наделяется унитарное предприятие, их можно подразделить на предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, и предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия).

Для более точного позиционирования государственных и муниципальных унитарных предприятий в качестве участников производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов следует обратить особое внимание на объем их имущественных прав и обязанностей в отношении закрепленных за ними объектов, оборотных средств, поскольку для них установлен специальный правовой режим, отличный от права собственности на имущество традиционных коммерческих организаций со статусом юридического лица, что предметно урегулировано нормами Закона об унитарных предприятиях, который базируется на положениях ГК РФ о собственности и видах предприятий.

При вхождении унитарного предприятия соответствующего вида в состав конкретного производственно-хозяйственного (финансового) комплекса необходимо, чтобы собственник имущества в лице уполномоченного органа в документальной форме подтвердил порядок и условия возможного участия в данном комплексе. Это позволит исключить встречающиеся в практике

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. 26, ст. 3176; 2010. 19, ст. 2291.

² См.: Там же. 2003. 40, ст. 3822; 2010. 19, ст. 2291.

создания и деятельности таких системных образований с участием унитарных предприятий неувязки в процессе подготовки и заключения договора на их организацию. Необходимость в таком подходе обусловлена рассмотренными особенностями правового положения унитарных предприятий как возможных участников рассматриваемых комплексов, включая их специальную правоспособность и своеобразный правовой режим закрепленного за ними имущества.

При определении круга участников производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов из числа субъектов предпринимательства следует обращать особое внимание на такие характерные черты юридического лица, как отсутствие или наличие (степень) его зависимости (управляемости) во взаимодействии с другими юридическими лицами. Это обусловлено тем, что действия дочерних хозяйственных обществ (предприятий), несмотря на обладание ими прав юридического лица в принимаемых решениях и технологии их реализации могут быть жестко, как показывает анализ положений действующего законодательства и правоприменительной практики, предопределены основными (материнскими) компаниями.

Например, в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹ основное общество вправе давать дочернему обществу обязательные для последнего указания и определять таким образом принимаемые им решения. Поэтому включение в состав анализируемых комплексов дочерних обществ (предприятий) без основной компании фактически может привести к возникновению двух центров управляющего воздействия. С одной стороны, это основное для дочернего общества (предприятие), а с другой — центральная (управляющая, материнская) компания производственно-хозяйственного (финансового) комплекса.

При вхождении в состав производственно-хозяйственного (финансового) комплекса только основного общества (предприятия) именно оно, в случае экономико-производственной целесообразности, решает вопрос о возможном включении в состав объединяемых юридических лиц всех либо отдельных своих дочерних структур в контексте целей, задач и организационно-правовой модели этого комплекса. Поэтому вполне допустимо, когда в состав производственно-финансового комплекса входит только основное общество без своих дочерних структур. Это может быть обусловлено различными факторами, в том числе характером специализации отдельных дочерних компаний, их региональным размещением, ориентацией на товарное обеспечение определенного сегмента рынка, выпадающего из сферы интересов производственно-хозяйственного (финансового) комплекса.

С учетом сказанного следует отметить, что признание необходимым функционирования в экономическом механизме страны наряду с малыми и средними предпринимательскими структурами крупных корпоративных объединений, создаваемых в форме производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов, нацелено, прежде всего, на обеспечение конкурентоспособности продукции предприятий наукоемких промышленных отраслей

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. 1, ст. 1.

и активизацию процессов инвестирования в сферы реальной экономики¹. Это стало одной из главных предпосылок становления, начиная со второй половины XX в., соответствующего правового механизма, с отражением в актах законодательства многих стран возможности объединения коммерческих организаций с использованием принципов построения хозяйственных систем, что в целях поступательного развития экономики России следует учитывать в отечественной правовой системе.

¹ О месте и роли корпоративных объединений как организационно-правовой формы хозяйствования, которые должны составлять костяк экономики, поскольку именно такие крупные комплексы повысят ее устойчивость в конкурентной среде и будут способствовать благоприятному инвестиционному климату, подробнее см.: *Сорокин Д.Е.* Россия перед вызовом: Политическая экономия ответа. М., 2003. С. 215–218.

Е.В. Вавилин,

*доктор юридических наук, доцент
Саратовской государственной академии
права, зав. сектором Саратовского филиала
Института государства и права РАН
evavilin@yandex.ru*

Д.Е. Петров,

*кандидат юридических наук, доцент,
директор Балаковского филиала Саратовской
государственной академии права
sgar-balakovo@list.ru*

Транспортное законодательство в условиях развития предпринимательства и модернизации российской экономики*

Аннотация: статья посвящена некоторым вопросам развития транспорта в России, исследованию актуальных вопросов гражданско-правовой политики в сфере предпринимательства. Проведен анализ совершенствования законодательства на отдельных видах транспорта, выявлены его положительные и отрицательные черты.

Ключевые слова: транспортное право, предпринимательское право, перевозка, железнодорожный транспорт, морской транспорт, автомобильный транспорт.

Summary: given article is devoted some questions of development of transport in Russia, to the research of urgent matter of civil law politics in the sphere of entrepreneurship. The analysis of perfection of the legislation on separate types of transport is carried out, negative lines are revealed it both positive, and.

Key words: the law of shipping, the enterprise right, transportation, railway transportation, sea transport, motor transport.

Вопрос о месте транспортного права в системе права возник в 50-х гг. прошлого века и был связан с проходившей в 1956–58 гг. второй по счету крупной дискуссией о системе права. С тех пор время от времени в специальной литературе высказывались различные, нередко прямо противополо-

* Статья написана при поддержке РГНФ (проект 09-03-00181а).

ложные мнения по данному вопросу, и единства в понимании транспортного права с точки зрения элементарного состава системы права до настоящего момента не достигнуто. Следует отметить, что термин «транспортное право» существует более ста лет. В изданных в последнее время работах, посвященных транспортному праву, его значимость так или иначе подкрепляется доводами о его отраслевом статусе в системе права.

Существуют следующие мнения о месте транспортного права в системе права: 1) это самостоятельная отрасль права со своим предметом и методом регулирования; 2) это подотрасль гражданского права (часть предпринимательского права), содержащая, в то же время, нормы других отраслей; 3) это комплексная отрасль права, состоящая из норм гражданского, административного, трудового и других отраслей права; 4) это отрасль законодательства, не имеющая своего определенного места в системе права.

Так, А.И. Бобылев считает, что «транспортное право — это самостоятельная отрасль системы российского права, которая представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений по организации и деятельности транспортных организаций, предприятий, физических лиц присущими ей методами, основанная на определенных правовых принципах...»¹. В качестве разновидностей транспортных отношений автор выделяет отношения, связанные с созданием транспортных организаций; отношения, связанные с деятельностью транспортных организаций; трудовые отношения на транспорте; отношения по государственному управлению транспортом; отношения по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на транспорте и другие. Нетрудно заметить, что автор выдает желаемое за действительное. Несмотря на тесную связь указанных групп общественных отношений, обусловленную близостью объектов этих отношений с тем или иным видом транспорта, они по своей сути являются имущественными, организационными, трудовыми и относятся соответственно к предметам регулирования гражданского, административного и трудового права.

Эта точка зрения была подвергнута справедливой критике А.Г. Калпиным². В частности, он отмечает, что деятельность на транспорте вызывает весьма широкий круг общественных отношений, которые по своей правовой природе отнюдь не однородны и не могут регулироваться одной отраслью права. Среди них автор выделяет отношения по перевозке груза, пассажиров, их багажа и грузобагажа пятью видами транспорта — железнодорожным, морским, внутренним водным, воздушным и автомобильным; отношения, связанные с другой (помимо перевозок) транспортной деятельностью; отношения, хотя и связанные с перевозкой, но не выражающиеся в непосредственной транспортировке грузов, пассажиров и другие.

По мнению А.Г. Калпина, транспортное право выступает как комплексная отрасль права, обеспечивая систематизацию массива нормативных актов в области транспорта. Комплексной отраслью права считает транспортное право

¹ Бобылев А.И. Место транспортного права в системе российского права // Транспортное право. 2005. 1. С. 10.

² См.: Калпин А.Г. Понятие транспортного права и его место в системе российского права // Государство и право. 2006. 8. С. 69.

и В.А. Егиазаров. По его словам, общая цель объединения в едином комплексе транспортного права норм различных отраслей права — гражданского, административного, трудового, земельного и прочих — состоит в регулировании деятельности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны. Вместе с тем В.А. Егиазаров полагает, что транспортное законодательство является подотраслью гражданского законодательства¹.

Подобные взгляды изложены в работах М.А. Тарасова, который утверждал, что транспортное право представляет совокупность норм — частично гражданских, частично административных, частично процессуальных, частично международных, объединенных для одной практической цели — регулирования оперативной деятельности основных видов транспорта². По преобладающему признаку он предлагал включать транспортное право в гражданское право³. Однако следует согласиться с критическими замечаниями в адрес изложенной позиции относительно того, что административные и гражданско-правовые элементы необходимо четко разграничивать друг с другом и точно устанавливать, где кончаются одни и начинаются другие⁴. Включение же транспортного права в гражданское приведет к серьезным затруднениям в правоприменительной деятельности, так как в этом случае не будет проводиться различия между административно-правовыми и гражданско-правовыми нормами⁵.

Кроме того, трудно согласиться и с тезисом, что транспортное право является комплексной отраслью права. Убедительно обосновать возможность существования в системе права комплексных отраслей права до сих пор никому не удавалось, и нет предпосылок для подобного обоснования в обозримом будущем. Именованное межотраслевых правовых образований комплексными отраслями права является терминологическим недоразумением. Признак комплексности не может быть присущ отрасли права с точки зрения самой природы этого явления⁶.

Транспортное право, не будучи отраслью права, является отраслью законодательства. Подобная ситуация не редка, поскольку каждая отрасль права представлена соответствующей отраслью законодательства, но не каждая отрасль законодательства непременно является формой отрасли права.

Направление правотворческой деятельности, по мере накопления нормативного материала как ее результата, образует соответствующую отрасль законодательства. Подобные образования содержат нормы различной отраслевой принадлежности. Эти нормы объединены в целях обеспечения определенной целенаправленной деятельности государства и регулируют возникающие в ходе нее отношения разного рода. Таковым является и транспортное законодательство, обеспечивающее реализацию одной из внутренних функций государства — функции развития транспортной системы России.

¹ См.: *Егиазаров В.А.* Транспортное право : учебник. М., 2004. С. 7, 39.

² См.: *Тарасов М.А.* Очерки транспортного права. М., 1951. С. 4.

³ См.: *Его же.* Транспортное право. Ростов н/Д, 1968. С. 7–8.

⁴ См.: *Александров-Дольник М.К.* К вопросу о системе советского транспортного права // Советское государство и право. 1957. 12. С. 116.

⁵ См.: *Андреев В.К.* Транспортное право : учебное пособие. Калинин, 1977. С. 5.

⁶ См.: *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. 9. С. 7–8.

Трудно согласиться с тем, что транспортное право, как и все другие комплексные отрасли законодательства, никакого места в системе права не занимает¹. Наличие в системе права межотраслевых образований, регулирующих переплетающиеся разнородные общественные отношения, к тому же нередко оформленных в едином источнике права (Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ)², получило справедливое признание в юриспруденции. Едва ли оправданно относить их исключительно к отраслям законодательства, учитывая только внешнее объединение нормативного материала.

Межотраслевые образования в системе права именуются комплексными правовыми институтами. Наиболее сложные, укрупненные комплексные правовые институты, как правило, находят свое выражение в форме отрасли законодательства. К этой категории элементов системы права относится и транспортное право.

Межотраслевые институты являются интегрированными, вторичными образованиями и в качестве таковых не могут быть отнесены ни к одной из отраслей права.

Определение транспортного права в качестве укрупненного сложного комплексного института несколько не умаляет его значения по сравнению с отраслями права. Наличие подобных правовых образований в системе права не исключает, а, наоборот, предполагает наличие отраслей юриспруденции, изучающих сложные межотраслевые правовые институты и отношения, а также соответствующие им отрасли законодательства.

Таким образом, транспортное право представляет собой укрупненный сложный комплексный (межотраслевой) правовой институт, состоящий из норм и институтов различных отраслей права, выражающийся в отрасли транспортного законодательства, обеспечивающей реализацию внутренней функции государства — развитие транспортной системы в России.

Безусловно, по преобладающему признаку, по объему правовых отношений, возникающих в транспортной отрасли хозяйствования, прежде всего, обязательственных (договорных) отношений, предпринимательно-правовых отношений, транспортное законодательство относится к гражданскому праву.

Транспортный комплекс — одна из фундаментальных составляющих институциональной экономической инфраструктуры, это «кровеносная система экономики». От эффективности правового регулирования этих отношений зависит материальное благополучие как отдельных хозяйствующих субъектов, так и всего общества и государства.

Практика показывает, что далеко не лучшее состояние общественных отношений в данной сфере требует их системного исследования и поиска новых действенных правовых механизмов в условиях рыночной экономики и структурного реформирования транспортной системы России³.

В правовой политике Российской Федерации ставятся задачи активного участия в формировании эффективной нормативно-правовой базы развития транспортной отрасли Российской Федерации, совершенствования

¹ См.: *Андреев В.К.* Транспортное право : учебное пособие. Калинин, 1977. С. 4.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. 47, ст. 4471; 1997. 5, ст. 610.

³ См.: *Вавилин Е.В.* Действие механизма осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей // Гражданский и арбитражный процесс. 2009. 5. С. 2–4.

правоприменительной практики и оптимизации договорно-правового регулирования отношений в сфере транспорта. Представляется актуальным научно-практическое осмысление существующих системных проблем в данной сфере предпринимательства и хозяйствования.

В связи с этим необходимо оперативно, своевременно и поэтапно проводить анализ состояния транспортного законодательства, его соответствия реалиям железнодорожных, автомобильных, морских, речных и воздушных перевозок, обеспеченности реформирования транспортного сектора экономики соответствующей нормативной правовой базой.

Важно в кратчайшие сроки сформировать правовые базовые принципы структурного реформирования всех сегментов транспортной отрасли экономики. Необходимо проанализировать различные предлагаемые модели развития транспортной инфраструктуры.

Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»¹ заложил основу комплексного развития правовой политики в сфере предпринимательства. Идеи оптимизации экономических отношений в пределах Российской Федерации, развития международных экономических и гуманитарных связей формируют в Указе круг задач, способствующих решению поставленной цели: развитие основных принципов гражданского права, отвечающих современному этапу развития рыночных отношений; отражение в Гражданском кодексе Российской Федерации опыта его применения и толкования судом; сближение положений ГК РФ с соответствующими правилами регулирования в Европейском праве; использование новейшего положительного опыта совершенствования гражданских кодексов ряда европейских стран; унификация регулирования гражданско-правовых отношений в государствах — участниках СНГ; обеспечение стабильности гражданского законодательства РФ (п. 1. Указа).

Базовым принципом формирования рынка услуг в сфере транспорта, на котором в настоящее время представлены крупные транспортные организации-монополисты, должна стать конкуренция. В связи с этим требуется во-первых, установить конкурентные виды хозяйственной деятельности в сфере транспорта; во-вторых, создать равные юридические и организационные условия для хозяйствующих субъектов в области транспортной предпринимательской деятельности; в-третьих, сформировать нормативно-правовую базу для свободного ценообразования в транспортной отрасли.

С целью усиления государственного контроля и предотвращения коррупции и злоупотреблений в отношении активов транспортных государственных и муниципальных унитарных предприятий представляется важным создать условия для управленческой открытости и финансовой прозрачности деятельности транспортных хозяйствующих субъектов. Можно констатировать, что в последние годы наметилась определенная тенденция движения к поставленной цели: отдельные нормативные правовые акты направлены на усиление гарантий осуществления прав хозяйствующих субъектов, расширение их экономической свободы и ограничение вмешательства государства в сферу предпринимательства.

¹ См.: Российская газета. 2008. 23 июля. С. 19.

Так, актуальной мерой по предотвращению препятствий в сфере предпринимательства стал Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»¹. Положениями данного Указа преимущество справедливо отдается уведомительному порядку начала предпринимательской деятельности, кроме того, предусмотрено сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления.

Таким образом, сокращено количество формальных препонов на пути к осуществлению предпринимательской деятельности, в том числе в транспортной сфере хозяйствования. Существенно снижает вероятность злоупотребления полномочиями органов государственного контроля подп. «а» п. 1 названного Указа, который предписывает сокращение плановых мероприятий по контролю в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (кроме налогового контроля) до одного раза в три года. Проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства теперь разрешено только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей и только по согласованию с прокурором субъекта Российской Федерации.

Учитывая происходящие в мире интеграционные процессы в транспортной сфере, создание единой транспортной инфраструктуры континента, плодотворно обращение к иностранному и, в частности, к европейскому законодательству и правоприменительному опыту. При этом важно учитывать, что механическое восприятие российским законодательством правовых норм, сложившихся в иной социокультурной обстановке, невозможно. Поэтому крайне важен вопрос о соотносимости и возможном влиянии достижений зарубежных специалистов на отечественную теоретическую мысль². При проведении реформы транспортной отрасли Российской Федерации в центре внимания должна быть и организация перевозочного процесса пассажиров, создание благоприятных условий для реализации ими конституционного права на свободу передвижения.

Поскольку транспортный производственно-технический комплекс в силу объективных причин является зоной повышенной опасности, имеет значение принятие Федерального закона от 9 февраля 2007 г. «О транспортной безопасности»³. Указанный Закон поможет решить проблемы нормативного обеспечения безопасности движения. На его основе должны быть разработаны базовые документы системы безопасности на железнодорожном, автомобильном, морском, речном и воздушном транспорте. Данные акты обеспечат полный перечень функций по контролю и надзору в сфере транспорта. Издание нормативных правовых актов рекомендательного характера в области безопасности движения недопустимо.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. 20, ст. 2293.

² См.: Вавилин Е.В. Развитие российского законодательства в сфере осуществления и защиты гражданских прав // Гражданское право. 2009. 1. С. 11–14.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. 7, ст. 837.

В целях обнаружения пробелов в правовом регулировании безопасности в транспортной сфере целесообразно провести мониторинг эффективности действия соответствующего законодательства и ведомственных программ.

Вместе с тем практика показала недостаточность совершенствования отдельных нормативных правовых актов в транспортном законодательстве. Эта деятельность в свою очередь порождает многочисленные поправки и изменения к принятым законам.

Наиболее значимым условием реализации прав и исполнения обязанностей является не реформирование отдельных элементов правовой системы, а создание благоприятной правовой среды. Это комплексное правовое явление, включающее в себя формальную (идейную) основу: совершенные принципы осуществления прав и исполнения обязанностей, отдельные правовые институты — весь заложенный в праве механизм реализации прав и исполнения обязанностей, в том числе порядок и способы защиты прав, а также организационный уровень: законную деятельность субъектов транспортного оборота (товаров, работ, услуг), эффективную работу судов, органов правопорядка. Причем первостепенную важность имеет согласованность этих средств.

Благоприятная правовая среда в сфере транспорта — это оптимальное состояние системных правовых связей по предоставлению транспортных услуг (работ, товаров), совокупности условий и правовых средств, наиболее позитивно воздействующих на осуществление субъективных прав и исполнение обязанностей и стимулирующих соответствующий гражданский оборот. Таким образом, транспортной правовой политикой должно стать формирование максимально благоприятных условий для функционирования транспортной системы в целом, стимулирование свободной, основанной на принципах конкуренции и самоорганизации хозяйственной деятельности транспортных организаций и принятие специальных мер, направленных на защиту их прав, а также оптимизация вмешательства государства в регулирование предпринимательских отношений в области транспорта.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ
ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
АСТРАХАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

С.А. Киреева,
доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой Астраханского
государственного технического университета
volga-kireev@mail.ru

**Правовая интеграция как важнейшее
направление межгосударственной интеграции**

***Аннотация:** статья посвящена правовой интеграции как составной части межгосударственной интеграции. В эпоху глобализации особое значение приобретают глобальная юридикация общественных отношений, вопрос о соотношении международного и национального права, их гармонизации и преодолении коллизий между ними.*

***Ключевые слова:** правовая интеграция, межгосударственная интеграция, международный договор, правовая доктрина, правовая система.*

***Summary:** article is devoted legal integration as to a component of interstate integration. During a globalisation epoch special value gets global juridical of public relations, a question on a parity of the international and national right, their harmonisation and overcoming of collisions between them.*

***Key words:** legal integration, interstate integration, the international contract, the legal doctrine, legal system.*

Функция межгосударственной интеграции реализуется параллельно с процессом правовой интеграции, что доказывает сущностное единство государства и права. В эпоху глобализации правовая интеграция приобретает особую актуальность в связи с глобальной юридикацией общественных отношений.

Думается, что правовая интеграция выступает в качестве составной части процесса межгосударственной интеграции (включающего в себя, помимо правовой, экономическую, политическую, социокультурную, военную интеграцию и др.).

Оценивая правовую интеграцию в свете эволюции международных структур, М.-В. Диас-Мелиан де Ханиш называет ее «особым международно-правовым институтом»¹.

На наш взгляд, правовую интеграцию можно определить как объединение правовых систем государств на базе общих правовых принципов, целей, стандартов, методов и средств правового регулирования в консолидированную (в той или иной степени) правовую систему.

¹ Диас-Мелиан де Ханиш М.-В. Основы и природа правовой интеграции // Правоведение. 2001. 6. С. 176.

Правовая рецепция — объективный фактор правового прогресса, который невозможен без взаимосвязей, взаимообогащения правовых культур. Однако при этом следует помнить о том, что мера и формы правовой рецепции требуют учета социального контекста страны-реципиента.

Некритическое следование форме не способных к адекватной ассимиляции иностранных правовых институтов может углубить кризис законности, вызвать дополнительные проблемы отечественной правовой системы¹.

В эпоху глобализации особую проблему в связи с реализацией функции межгосударственной интеграции представляет вопрос о соотношении внутригосударственного и международного права, степени их взаимодействия, гармонизации и преодоления коллизий между ними.

«Международно-правовая политика Российского государства представляет собой деятельность, направленную на последовательную реализацию национальных интересов в ходе участия России в создании обычных и конвенционных норм, в защите мирового порядка, основанного на уважении общего международного права, в обеспечении совместимости международной и национальной правовых систем»², — констатирует Т.М. Пряхина.

В.В. Гаврилов обращает внимание на родовое единство международного и внутригосударственного права как на совокупность общеобязательных правил поведения юридического характера, что дает основание утверждать, что первое, как и второе, лежит в основе своей собственной правовой системы, находящейся в постоянном тесном взаимодействии с правовыми системами отдельных государств.

После 1993 г. проблема соотношения и взаимодействия международного и внутригосударственного права в российской правовой доктрине приобрела четко выраженную практическую направленность, что обусловило резкое возрастание интереса к ней среди научной общественности. За прошедшее время осмыслению содержания указанной конституционной нормы и характеристике возможных путей ее практического применения был посвящен не один десяток исследований отечественных ученых.

Однако ситуация в данной области не прояснилась в достаточной степени и сегодня. Прежде всего это объясняется тем, что среди наших ученых до сих пор отсутствует единое и четкое представление о месте и роли международно-правовых норм в российской правовой системе.

Так, некоторые из них, главным образом представители отраслевых юридических наук, относят международные договоры и обычаи к числу источников права РФ. Другие, преимущественно юристы-международники, говорят о непосредственном, обязывающем воздействии международно-правовых норм на поведение субъектов внутреннего права без изменения их системной принадлежности. Третьи утверждают, что действие норм международного права внутри России невозможно без их трансформации во внутригосударственные правовые нормы. При этом каждая группа авторов в обоснование своих взглядов ссылается на положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

¹ См.: *Синюков В.Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 385.

² *Пряхина Т.М.* Международно-правовая политика современной России // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 501.

Очевидно, что данная уверенность не в последнюю очередь основана на различном толковании понятия и содержания термина «правовая система» в контексте указанной конституционной нормы¹. В условиях межгосударственной интеграции существует объективная потребность в гармонизации и унификации национальных правовых систем и международно-правовой системы.

В связи с этим Н.Г. Дорониной предлагаются два подхода к определению понятия «унификация права». Так, в широком смысле термин «унификация права» означает движение к гармоничному взаимодействию различных правовых систем или же взаимодействие национально-правовых систем, уже достигшее определенной степени гармонии.

В узком смысле значение термина «унификация права» сводится исключительно к унификации гражданского законодательства на основе создания единообразных норм права. При этом унификация права в широком значении этого понятия заключается не в том, чтобы снять различия в правовом регулировании аналогичных отношений в праве отдельных государств, создав единообразные нормы права, а в том, чтобы снять препятствия на пути международного сотрудничества и связанного с ним развития регулируемых национальным правом отношений.

Гармонизация законодательства является способом международно-договорной унификации права, основанным на обязательстве государства при разработке национального законодательства следовать определенному направлению (принципу) правового регулирования, сформулированному в международном соглашении.

Широкое понимание категории «унификация права» позволяет отнести к числу унификационных ряд экономических международных договоров, затрагивающих законодательную компетенцию государств в области экономической деятельности. К таким унификационным в широком смысле слова договорам можно, например, отнести двусторонний международный договор о свободной торговле между США и Канадой 1988 г., международный договор о создании североамериканского экономического регионального объединения НАФТА, Римский договор о создании ЕЭС, а также международные соглашения, подписанные в рамках Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), включая соглашение о создании Всемирной торговой организации (ВТО).

Теоретические основы унификации права, разработанные в отечественной юридической литературе, хотя и основывались на примерах международно-договорной унификации, могут быть применимы и в рамках отдельных государств с федеративным устройством, в которых субъекты Федерации обладают самостоятельной законодательной компетенцией.

Примером такой унификации права могут служить Основы гражданского законодательства СССР, нормы которого составляли основную часть гражданских кодексов союзных республик, входящих в состав СССР. Особенностью Основ гражданского законодательства СССР являлось то, что применение способа прямой унификации в данном случае основывалось на законодательной

¹ См.: *Гаврилов В.В.* Понятия национальной и международной правовых систем // Журнал российского права. 2004. 11; *Его же.* Развитие концепции правовой системы в отечественной доктрине права: общетеоретический и международно-правовой подходы // Журнал российского права. 2004. 1. С. 78–79, 106.

компетенции союзных органов, закрепленной в Конституции СССР, а не на международном договоре участвующих в унификации государств.

В международно-договорной практике применения различных способов унификации права, как правило, речь идет о регулировании гражданско-правовых отношений. Когда же стоит вопрос об экономической интеграции государств и о правовом регулировании отношений, связанных с международной торговлей (иностранными инвестициями, внешней торговлей, валютным или таможенным регулированием) в рамках экономических союзов, возникает потребность в достижении своего рода единообразия и норм административного права. Единственный способ унификации в области административного права — это гармонизация законодательства различных государств¹.

Ю.А. Тихомиров обоснованно указывает на то, что тенденция правового сотрудничества, усиливающаяся в современном мире, закономерно предполагает также и возрастающую роль в правовой интеграции сравнительного правоведения. С учетом этого автором разработан набор средств сравнительно-правового анализа и преодоления правовых различий с целью сближения национальных законодательств. Ю.А. Тихомировым выделяются программно-обеспечивающие способы и юридические средства. К числу программно-обеспечивающих способов отнесены: согласование научно-правовых концепций; программы сближения (гармонизации) национальных законодательств; договоры о правовом сотрудничестве; соглашения о правовой помощи; обмен информационными обзорами законодательства; совместные и координируемые юридические действия и меры; общее признание международных актов; признание общего правового пространства (с помощью международных договоров); процедуры согласования национальных правовых актов, программ законопроектной деятельности; наличие процедур и институтов (органов), ответственных за решение «задач сближения».

Юридические средства включают: составление общего словаря терминов, понятий (глоссарий); определение общего или распространяемого юридического режима (инвестирования, налогообложения и т. п.), признаваемого равного объема прав субъектов (инвесторов, предпринимателей и др.); принятие модельных законов; унифицированных актов; единых норм (обслуживания и т. п.); единых стандартов (экологической безопасности и т. п.); выравнивание уровней правового обеспечения (пенсий и т. п.); признание юридических документов (дипломов об образовании и т. п.); введение упрощенного порядка (приобретения гражданства и т. п.); равная юридическая защита субъектов; равнообязательные юридические требования; допускаемые правовые льготы и стимулы; распространение санкций.

Приведенные средства сближения национальных законодательств носят не абстрактный, но юридико-функциональный характер. Их применение должно строго соответствовать сфере и объекту правового регулирования, степени экономических, социальных и иных задач. Нарушение системной связи этих средств снижает эффект их использования. Поэтому вряд ли удачна общая формула «унификация» для обозначения всего процесса сближения законо-

¹ См.: *Доронина Н.Г.* Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. 6. С. 56, 60.

дательств России и Беларуси, которая использована на совместном заседании коллегий Министерства юстиции 26 января 1999 г.¹

Правовая политика как средство реализации функции межгосударственной интеграции призвана обеспечить единство правового пространства Российского государства. Не случайно Концепция национальной безопасности РФ относит единство правового пространства к национальным интересам государства.

В идеале правовое пространство должно быть непрерывным, однородным и целостным². Относительно же понятия «правовое пространство» следует отметить, что в настоящее время в отечественной юридической науке отсутствует единство в его трактовке.

Это объясняется, в частности, тем, что само понятие «пространство» в силу его многогранности выступает объектом изучения различных наук. Однако познание пространства в рамках гуманитарных наук является наиболее сложным ввиду многовариантности подходов к его изучению.

Так, еще со времен Э. Дюркгейма ведется научный спор о том, что представляет собой социальное пространство. Поэтому не удивительно, что в юриспруденции нет единого подхода к пониманию правового пространства.

Различные мнения по поводу формулировки данной дефиниции существуют и у разработчиков правовых актов, даже в рамках одного ведомства. Например, в письме Минобразования РФ от 15 января 2003 г. «О гражданском образовании учащихся общеобразовательных учреждений Российской Федерации» правовое пространство определяется как система формальных и неформальных норм и традиций, а в Программе развития воспитания в системе образования России на 1999 — 2001 гг., утвержденной приказом Минобразования РФ от 18 октября 1999 г., оно рассматривается как юрисдикция государства в определении стратегии, принципов и систем воспитания, границы воспитательного пространства и его субъекта; баланс семейного и общественного воспитания; соотношение религиозного и светского воспитания; экспертиза и контроль процессов воспитания; разграничение полномочий в разработке и реализации программ воспитания подрастающих поколений и др.

Одни ученые-юристы считают, что можно говорить о правовом пространстве лишь в масштабах государства в целом, другие допускают возможность существования правового пространства в каждой из сфер правового регулирования³.

На наш взгляд, следует признать возможным как наличие правового пространства в масштабах государства в целом, так и присутствие правового пространства в каждой из сфер правового регулирования и, кроме того, существование межгосударственного правового пространства, охватывающего область международного права. Такой подход соответствует, как нам представляется,

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Право: национальное, международное, сравнительное // Государство и право. 1999. 8. С. 8–9.

² См.: Барциц И.Н. Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития // Журнал российского права. 2000. 5–6. С. 10.

³ См.: Либман А. Конкуренция юрисдикции и преодоления неэффективного равновесия в условиях глобализации // Общество и экономика. 2004. 5–6. С. 264–265; Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 10.

понятию пространства как множества объектов, между которыми установлены определенные отношения, сходные по своей структуре¹.

Ю.А. Тихомиров предлагает использовать указанный термин для обозначения границ действия одного из выделяемых автором правовых образований — правового массива межгосударственных объединений².

С точки зрения Ю.И. Колесова, под правовым пространством Российской Федерации понимается совокупность правовых норм, их разъяснений, в том числе правоположений и правовых решений, содержащихся в официальных документах, принимаемых компетентными органами и должностными лицами, действующими на территории РФ (нормативные, интерпретационные акты и акты применения права), а также международных правовых норм и положений, закрепленных в международных документах, на обязательность которых Российская Федерация выразила согласие³.

Думается, что правовым пространством можно назвать ареал распространения правовой политики государства (межгосударственных объединений), а также один из ее результатов.

Процесс формирования правового пространства непосредственно обусловлен процессом развития государственности. Эта взаимосвязь обуславливает перенос ряда основных характеристик государственного пространства в категории, характеризующие правовое пространство. Среди них такие понятия и правовые явления, как целостность (государственная и правовая), суверенитет (государства и государственной власти), верховенство (прежде всего, федерального законодательства в сложносоставных государствах) и др.⁴

Среди принципов, на которые должен, на наш взгляд, опираться процесс создания единого правового пространства, являющийся одним из направлений реализации функции межгосударственной интеграции, необходимо выделить следующие: принцип приоритетности прав и свобод человека и гражданина; принцип демократизма; принцип научности; принцип добросовестности; принцип добровольности; принцип ответственности (моральной, юридической, политической) субъектов правовой политики; принцип политико-правовой реализации и прагматизма; принцип гармоничного сочетания интересов национальных и международных; принцип легальности и легитимности; принцип целенаправленности и системности; принцип гласности и открытости; принцип плюрализма организационно-правовых методов, способов, средств и форм построения правового пространства; принцип допустимости разноуровневого, вариативного, неоднородного характера процесса создания правового пространства; принцип ресурсной обеспеченности (экономической, организационной, политической и т. п.) правовых предписаний, поскольку «результативность действия права зависит не только от согласованности, но и от обеспеченности правовых предписаний»⁵;

¹ См.: Большой энциклопедический словарь. М.; СПб., 2002. С. 968.

² См.: Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996; *Его же*: Право национальное, международное, сравнительное // Государство и право. 1999. 8. С. 8–9.

³ См.: Колесов Ю.И. Правовое пространство Федерации. К вопросу о понятии // Закон и право. 2004. 9. С. 30.

⁴ См.: Барциц И.Н. Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития // Журнал российского права. 2000. 5–6. С. 103.

⁵ См.: Кулапов В.Л. К вопросу о существовании права // Вопросы теории государства и права. 1998. Вып. 1. С. 29.

принцип единства международно-правовых стандартов, принципов и норм общего международного права, правового пространства в целом; принцип сочетания стабильности и динамизма в становлении и развитии правового пространства.

М.Л. Романов,
ст. преподаватель Астраханского
государственного технического университета
lawcomtex@gmail.com

Конституционное истолкование актов, содержащих административно-правовые нормы

***Аннотация:** в статье рассматривается феномен истолкования Конституционным Судом Российской Федерации актов, содержащих административно-правовые нормы. Анализируется воздействие решений данного суда на административное праворегулирование и правоприменение.*

***Ключевые слова:** Конституционный Суд; источник административного права; решения Конституционного Суда.*

***Summary:** in article the interpretation phenomenon is considered by the Constitutional Court of the Russian Federation of the acts, containing administratively-rule of law. Influence of decisions of the given court on administrative legal regulation and legal application is analyzed.*

***Key words:** Constitutional Court, administrative law source; decisions of the Constitutional Court.*

Отрасль административного права основывается на признании источником права актов, содержащих административно-правовые нормы. В системе таковых традиционно оказываются Конституция России, законы и подзаконные нормативные акты органов государственного управления. С известных пор эта система дополнилась международными договорами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами и административно-нормативными договорами. Обсуждается также вопрос отнесения к источникам данной отрасли и локальных нормативных актов государственных и муниципальных органов, организаций, предприятий и учреждений¹. Однако независимо от спорности либо бесспорности отнесения тех или иных актов к числу источников административного права суть вопроса инструментальна, поскольку затрагивает именно критерий наличия либо отсутствия в них административно-правовых норм.

Безусловно, путь доказывания наличия в решениях Конституционного Суда РФ норм административного права в силу самой чистоты этого критерия представляется более убедительным и в дальнейшем контексте смотрится заманчиво. Однако классическое понимание административно-правовой нормы по большей части оставляет решения Конституционного Суда за пределами системы источников административного права.

¹ См., например: Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 78; Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 21–23, 32–37; Кашанина Т.В. Децентрализация в правовом регулировании (структурный анализ) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 161–170; Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда / отв. ред. Б.М. Лазарев. М., 1984. С. 32–41; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. М., 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. С. 394.

И все же дилемма не в самих таких решениях, хотя, как будет показано далее, они не лишены особенностей. Субстанциональный характер административно-правовых норм бесспорен, но не избыточен, и речь идет не столько о проблеме их логической структуры, а скорее об их функциональном статусе в тех или иных признанных источниках административного права. Известно, что при широком понимании государственно-управленческих масштабов норма права в качестве административно-правовой специализируется не за счет статуса субъекта, ее устанавливающего либо санкционирующего, а за счет соотношения статуса сторон предписываемого ею поведения. Как уже доказывалось в специальной литературе, административно-нормативный договор является источником административного права, не смотря на то, что по своей природе это форма равносторонней сделки, где стороны, заключающие такой договор, являются одними из субъектов регулируемых им и его нормами отношений¹. Иначе говоря, субъекты, которые изначально могут находиться между собой и в неравном положении, в отношениях, урегулированных административно-нормативным договором, выступают как равноправные стороны и исполняют его не в связи со своим изначальным статусом, а в силу юридической обязательности достигнутых договоренностей. Это не мешает трактовать такие договоры как источники административного права, поскольку их предметом все равно остаются отношения, складывающиеся по поводу публичного (государственного, муниципального) управления. В этом случае ясно, что акцент смещается в пользу совсем иного критерия, проявившего себя более устойчиво, универсально. Этот критерий лежит и в основе административно-правовой определенности норм, а, стало быть, сама данная норма есть государственно-властное веление, ставящее не только и может не столько в неравное между собой положение субъектов предписываемого ею поведения, сколько предписание относительно их поведения, остающегося в «поле зрения» публичного управления.

Такой подход изменяет типичную трактовку административно-правовой нормы, но, думается, лишь в отношении тех источников, которые ранее не составляли его традиционную среду. В то же время конвертация таких источников в административно-отраслевую плоскость, вызванная коренным изменением государственно-управленческого типа, существенно повлиявшим на систему административного права, в какой-то степени преобразовала и само качество административно-правовой самоидентификации норм права. В решениях же Конституционного Суда *административно-правовая тематика* вне всякого сомнения прослеживается, особенно в делах по вопросам административной ответственности, государственной и муниципальной службы, лицензирования, регистрационного режима проживания граждан² и др.

¹ См., в частности: Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. 2. С. 18; Нечитайло М.А. Нормативный договор как источник права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 45.

² См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. 145-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. 49, ст. 6102; Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 1995 г. 7-П // Там же. 1995. 24, ст. 2342; Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. 182-О // Там же. 1999. 52, ст. 6460; Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. 4-П // Там же. 1998. 6, ст. 783.

Но одной такой, по сути, тематической предопределенности предписания Конституционного Суда еще не достаточно для искомой трактовки его решений в целом, поскольку не ясно, за счет чего оно наполняется административно-правовым содержанием. Вместе с тем представляется очевидным, что природа решений этого суда как источника административного права должна выявляться на стыке двух весьма важных сторон их взаимодействия с правовой системой: с одной стороны, это их связь с Конституцией, а с другой — непосредственное воздействие на административно-правовые нормы и содержащие их акты. И такое взаимодействие видится не только в абстрактном (оценочном) смысле, но имеет и более точный спектр.

Так, уникальность представляет конституционно-смысловое наполнение норм административного права, которое с позиций конституционно-контрольной традиции может именоваться *конституционным истолкованием нормативных актов, содержащих административно-правовые нормы, или отдельных этих норм* и не влечь утрату ими юридической силы. Феномен «конституционно-правового истолкования» был впервые обоснован самим Конституционным Судом как необходимо обеспечивающий разрешение юридических противоречий, приводящих к коллизии реализуемых на их основе конституционных прав, хотя в практике его деятельности существовал и ранее¹. В юридической науке его специальное исследование еще не достаточно развернуто². Известно, в частности, что любая правовая норма находится в общей системе конституционно-правового и соответствующего отраслевого регулирования, поскольку закрепленные в Конституции принципы «носят универсальный характер и ... оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений», а потому неопределенность нормы текущего законодательства «может быть преодолена — в целях обеспечения единого, непротиворечивого правового регулирования — путем систематического толкования с учетом иерархической структуры правовых норм, предполагающей, что толкование норм более низкого уровня должно осуществляться в соответствии с нормами более высокого уровня»³.

Конституционный Суд призван преодолеть неопределенность в вопросе о соответствии Конституции нормативных актов, коллизионность которых возможна и в силу их истолкования в правотворческой и (или) правоприменительной практике, пробелов в правовом регулировании, недостаточной совокупности правовых норм и т. д. Так, придя к выводу о наличии коллизии между Конституцией и нормативными актами (положениями), Конституционный Суд может оперировать конституционно-правовым смыслом, с тем чтобы установить их соответствие ей, но на определенных интерпретационных условиях. Поэтому последняя ситуация не влечет утрату

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. 4-П // Российская газета. 1999. 3 марта; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. 13, ст. 1602.

² См.: Брежнев О.В. Конституционное истолкование положений законов и иных нормативных правовых актов в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 6 : в 3 т. М., 2006. Т. 1. С. 493–496.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2003 г. 5-П // Российская газета. 2003. 17 апр.

коллизийным предписанием текущего законодательства юридической силы, но, в отличие от обычных (не затрагивающих Конституцию) коллизий, где каждая из сталкивающихся норм сохраняет силу и применяется лишь одна, само оно истолковывается конституционным образом, то есть изменяется в смысловом контексте. Конституционно-правовое истолкование является, в итоге, толкованием нормативных актов (положений) с точки зрения их соответствия Конституции, в результате которого их понимание фиксируется на конституционно-приемлемом уровне и только оно является пределом (залогом) их конституционности. В данном случае коллизия не преодолевается, а устраняется, ибо норма в ее интерпретации в связи с Конституцией получает иное видение — в аспекте «духа» права, то есть обретает конституционно-правовой смысл. Причем решение Конституционного Суда, которым устраняется не норма, а ее коллизийность, имеет такие же правовые последствия, что и решение о признании нормы неконституционной¹.

Таким образом, конституционно-правовое истолкование административно-правовой нормы предполагает результат признания ее конституционной на условиях строго определенного понимания (как достижение ее конституционно-правового смысла), поскольку само истолкование как присущий конституционному судопроизводству процесс преодоления неопределенности в вопросе о соответствии Конституции может привести и к иным результатам, не охватываемым рассматриваемым феноменом. Так, в порядке конституционного судоговорения можно прийти к выводу о наличии неконституционности и утрате нормой юридической силы² или, наоборот, об отсутствии неконституционности в «чистом» виде³ либо, вовсе, об отсутствии какой-либо неопределенности в силу мнимости самой коллизии⁴.

¹ См.: Определение Конституционного Суда от 11 ноября 2008 г. 556-О-Р // Российская газета. 2008. 28 нояб.

² Здесь толкование КС выступает уже как средство установления неконституционности нормативных актов (положений), наполненных административно-правовым содержанием. К примеру, в деле о проверке конституционности Закона РФ «О сертификации продукции и услуг» КС признал его п. 2 ст. 16 не соответствующим Конституции в той мере, что, — по смыслу, придаваемому ему официальным и иным толкованием, сложившейся правоприменительной практикой, — допускает возможность введения не относящейся к сертификации обязательной маркировки конкретной продукции марками учетной информации с оплатой соответствующих расходов субъектами предпринимательской деятельности (абр. 242).

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2001 г. 15-П // Российская газета. 2001. 8 дек. В ряде случаев конституционно-правового истолкования вообще не требуется, поскольку понимание оспариваемых административно-правовых норм очевидно на основе их собственного смыслового значения. К примеру, рассматривая ст. 12.26 КоАП РФ, Суд пришел к выводу, что сама по себе она не может расцениваться как нарушающая конституционные права (см. подробнее.: Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. 594-О-П // Вестник Конституционного Суда. 2007. 6. С. 34).

⁴ В практике все же возможны случаи заблуждения обращающихся в вопросе о соответствии Конституции тех или иных нормативных актов (положений). Как правило, имеет место предварительная констатация Конституционным Судом того, что, разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, он определяет, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемых норм Конституции либо «такая неопределенность является мнимой, а ссылки на указанные в обращении статьи Конституции Российской Федерации — необоснованными или произвольными» (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 28 декабря 1995 г. 126-О // СПС «КонсультантПлюс»).

Конституционное наполнение административно-правовых норм возможно при казуальном судебном рассмотрении, так как именно в этом случае имеет место сопоставление Конституции и текущего административного законодательства. Сама казуальность не меняет природу конституционно-правового смысла нормативных актов (положений), наполненных административно-правовым содержанием, как нормативного. Например, при постановке вопроса о конституционности ч. 1–3 ст. 30.11 КоАП РФ Конституционный Суд пришел к выводу об их соответствии Конституции при условии, что они «предполагают обязанность суда надзорной инстанции известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о факте принесения протеста прокурора, предоставить возможность ознакомления с протестом и представить свои возражения на него» и «не препятствуют пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по жалобе лица, в отношении которого ведется производство», то есть именно в таком их конституционно-правовом понимании¹. Подобное уже не оставляет административно-правовую норму в изначальном ее понимании, но и, разумеется, не делает ее конституционной, ибо компетентный правотворческий орган может развить с учетом конституционно-правового смысла такую норму. Однако придать ей иное истолкование он не вправе, поскольку в силу ст. 6 и 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выявленный конституционно-правовой смысл административно-правовой нормы является общеобязательным и элиминирует любое иное ее понимание.

Примечательно, что конституционно-правовое наполнение норм административного законодательства придает им определенную автономность от издавших их органов в сущностно-правовом смысле. Во-первых, норма отличается от изначального заложенного понимания и действия по своему интерпретационному образованию, поскольку включает в себя уже смысловую проекцию конституционных норм и может быть связана Конституционным Судом иной смысловой совокупностью с другими предписаниями. Во-вторых, по своему содержанию она эксплицитно богаче изначального установленного в ней веления. В-третьих, преодолеть конституционно-правовой смысл норм правотворческий орган не может повторным их принятием, а, отменив без перспективы аналогичной замены, намеренно создаст пробел, коллизию основных прав и тем самым нарушит требование признавать, соблюдать и защищать такие права конституционно предписанным образом (ст. 1, 2 и 18 Конституции). Кроме того, в-четвертых, нельзя упускать и юридическое качество непосредственного действия решений данного Суда, когда та или иная норма либо их группа, будучи «захваченными» в конституционно-смысловые рамки, утрачивают изначальную избыточность и даже при возможной ее отмене не блокируют, соответствующее действие данных решений.

Все это призвано подчеркнуть макроуровень конституционного воздействия на административное право, а с субстанциональной позиции — показать систему нормативно-правовых зависимостей с точки зрения как «горизонтального», так и «вертикального» срезов. Именно на пересечении

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. 113-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. 22, ст. 2195.

этих конституционно-административных зависимостей и возникает все то разнообразие нормативно-структурных форм, о которых речь шла выше. Не будет преувеличением сказать также, что решения данного Суда служат и своеобразным нормативно-правовым выразителем этих зависимостей.

Решения Конституционного Суда РФ не являются источником норм административного права, поскольку не устанавливают нормативных предписаний административно-правового характера. Однако выявленные выше административно-правовая значимость и качественные формы ее выражения в нормативных предписаниях органа конституционной юстиции не оставляют эти решения в «застенках» административно-правовой реальности. Они, не являясь источником норм административного права, все-таки понимаются как источник административного права, так как инструментально проникают в «ткань» норм этой отрасли права и могут, что нельзя не учитывать, напрямую сказываться на регулируемых ими общественных отношениях, не нуждаясь в иных нормативно-правовых средствах.

Н.В. Тарасова,

*ст. преподаватель Астраханского
государственного технического университета
Sovetniklaw@yandex.ru*

Административно-правовой статус государственной жилищной инспекции в Российской Федерации

***Аннотация:** статья посвящена анализу осуществления государственной жилищной инспекцией, действующей на двух уровнях власти — федеральном и региональном, контрольных функций за использованием и сохранностью жилищного фонда.*

***Ключевые слова:** государственный контроль, функции, полномочия, административная ответственность.*

***Summary:** the article tells how the state housing inspection, which operates at two levels of authorities — federal and regional, implements its control functions after utilization and maintenance of available housing facilities.*

***Key words:** state control; functions; powers; administrative responsibility.*

Административная реформа, проводимая в России на протяжении последних лет, направлена на повышение эффективности деятельности системы государственных органов в интересах укрепления государства, совершенствование организации и осуществления государственного контроля (надзора), защиту прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц при его осуществлении¹. В современных условиях контроль высту-

¹ См. подробнее: Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. // Российская газета. 1999. 31 марта; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

пает одной из основополагающих функций Российского государства, являясь его неперенным атрибутом на любом этапе исторического развития¹.

В результате теоретического осмысления феномена контроля были сформулированы и обоснованы его определения как функции управления (контроль как деятельность), как завершающей стадии процесса управления (контроль как форма обратной связи), как неотъемлемой составляющей процесса принятия управленческих решений (контроль как стадия управленческого цикла)².

Указанные категории составили содержательную основу исследования контроля с правовых позиций. В юриспруденции утвердились воззрения на контроль как: а) на самостоятельную функцию государственного управления; б) неотъемлемую стадию иных функций государственного управления; в) форму обратной связи между субъектами и объектами государственного управления; г) средство (способ) обеспечения законности в государственном управлении; д) разновидность юридического процесса³.

Контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения, в том числе в жилищной сфере, и присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления⁴.

Правовое регулирование государственного контроля как государственновластного института осуществлено федеральным законодателем в порядке реализации положений Конституции РФ, относящих к ведению России установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (ст. 71, п. «г»), а к совместному

¹ Государственный контроль в России как отдельное, независимое функциональное установление государственного управления, берет начало со времени издания Высочайшего Манифеста от 28 января 1811 г. «О устройстве Главного Управления ревизии Государственных счетов» (см.: ПСЗ РИ. Собрание первое. Т. 31. С. 529–531). Но фактически учреждения с функциями государственного контроля в стране появились значительно раньше — в XVII в. Счетный приказ (1654 г.), Ближняя канцелярия (1699 г.), а в 1718 г. контрольные функции выполнялись Ревизион-Коллегией.

² См., например: *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. М., 1968. С. 234–241; *Атаманчук Г.В.* Государственное управление. М., 2000. С. 56; Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. / под ред. В.А. Козбаненко. М., 2002. Т. 2. С. 99; *Кочерин Е.А.* Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000. С. 11.

³ См., например: *Бачило И.Л.* Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. М., 1976. С. 23–44; *Бельский К.С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 57–61; *Старилов Ю.Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 177–178; *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 7; *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. 1. С. 26; *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 23.

⁴ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"» : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. 50, ст. 5711.

ведению России и субъектов Федерации — установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 72, п. «н» ч. 1).

Так, в соответствии с положениями п. 17 ст. 12 и пп. 8, 8.1 ст. 13 во взаимосвязи со ст. 20 Жилищного кодекса РФ осуществление контроля как сегмента административно-правового регулирования жилищной сферы за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам является компетенцией органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Независимо от формы собственности на жилые помещения данный контроль осуществляется уполномоченными государственными органами власти.

В 1994 г. в период перехода от государственно-планового правового регулирования к правовому регулированию, направленному на преобразование отношений собственности, создание основ единого рынка, в связи с переходом на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядком предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при такой оплате, а также в целях осуществления контрольных функций за использованием и сохранностью жилищного фонда была создана государственная жилищная инспекция (далее — инспекция), действующая на двух уровнях власти — федеральном и региональном¹.

Учитывая, что современное жилье как элемент материальной культуры прошло длинный исторический путь: от первых пристанищ наших предков — до современных домов-небоскребов, оборудованных сложной инженерной техникой, становится понятно, что на разных этапах развития общества по-разному решались вопросы контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда.

В дореволюционной России обособленной системы норм, призванных регулировать отношения по поводу жилья, не существовало, как и организации рассматриваемого контроля. Россия была аграрно-индустриальной страной, что и определяло состав ее населения: 82 % жителей проживало в сельской местности и, как правило, в собственных избах без элементарных удобств². Накануне Первой мировой войны жилищный фонд городов России составлял 180 млн кв. м, из которых 80 % составляли одноэтажные деревянные и малоразмерные дома, находившиеся в собственности граждан³. Вместе с тем в период между Февральской и Октябрьской революциями в Москве в 1917 г. впервые были сделаны попытки, которые можно рассматривать как кратковременный и положительный опыт организации жилищной инспекции (в Пятницком и Арбатско-Пречистенском районах), прекратившей свое существование с ликвидацией районных дум⁴.

Начало работы жилищной инспекции в Советской России было положено Постановлением НКВД РСФСР от 30 октября 1917 г., которое предоставило городскому самоуправлению право учреждать жилищную инспекцию, определяя

¹ О Государственной жилищной инспекции в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. (в ред. от 6 февраля 2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 23, ст. 2566.

² См.: Народное хозяйство СССР в 1969 году : стат. ежегодник. М., 1970. С. 7.

³ См.: Дмитриев Н. Жилищный вопрос: два мира — два подхода. М., 1973. С. 71.

⁴ См.: Первый опыт организации жилищной инспекции в Москве // Город. 1918. 1–2.

ее организацию и круг ведения¹. Заметим, что в первые месяцы Октябрьской революции задачи по объединению деятельности не ликвидированных еще органов городского и земского самоуправления и руководству ею осуществлял созданный 19 декабря 1917 г. Комиссариат по местному самоуправлению². После ликвидации учреждений местного самоуправления Комиссариат в марте 1918 г. был упразднен, а функции его переданы созданному в аппарате Наркомата внутренних дел РСФСР отделу местного хозяйства, переименованному в апреле 1920 г. в коммунальный отдел³. В 1921 г. он был реорганизован в Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ) НКВД, руководившее деятельностью местных органов по вопросам жилищного хозяйства, его эксплуатации вплоть до 1930 г.⁴ Первые послереволюционные акты, устанавливающие компетенцию жилищной инспекции, все же сохранили многозначность в вопросе об определенности контрольных полномочий. Неясность вносилась не только их характером и природой, но и нормативно-функциональным дублированием⁵. Например, Декретом СНК от 18 июня 1919 г. «О санитарной охране жилищ»⁶ определялся объем и характер созданной жилищно-санитарной инспекции, контрольные функции которой были тождественны функциям жилищной инспекции.

В заключение краткого исторического обзора заметим, что на регулирование административно-правового статуса (целевого блока элементов, административной правосубъектности, внешнеорганизационного и внутриорганизационного блоков элементов) государственных жилищных инспекций, безусловно, отразилось введение в действие ряда ключевых нормативных актов, отражающих специфику законодательства и жилищной политики России того времени⁷.

Итак, возлагая на инспекцию контрольную функцию и наделяя полномочиями действовать властно-обязывающим образом⁸, федеральному законодателю, обладающему достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля инспекции оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер административного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, удалось

¹ См.: О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса : Постановление НКВД РСФСР от 30 октября 1917 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1917. 1, ст. 14. 2-е изд.

² См.: Собр. узаконений РСФСР. 1917. 10, ст. 153.

³ См.: Там же. 1920. 66, ст. 295.

⁴ См.: Собр. законодательства РСФСР. 1930. 60, ст. 640.

⁵ Отсутствие функциональной замкнутости особенно характерно для отраслевых подразделений данного исторического периода.

⁶ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1919. 27, ст. 299.

⁷ Подробнее см., например: Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене частной собственности на недвижимость в городах» // Собр. узаконений РСФСР. Отд. 1. 1918. 62, ст. 674; Декрет СНК РСФСР от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилья среди трудящегося населения» // Там же. 1920. 52, ст. 924; Декрет СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. «Об управлении домами (Положение)» // Там же. 1921. 60, ст. 411; Постановление СНК от 23 января 1922 г. «Об ответственности граждан и администрации учреждений за сохранность занимаемых помещений» // Там же. 1922. 11, ст. 101; Постановление ЦИК и СНК СССР от 4 января 1928 г. «О жилищной политике» // Собр. законодательства СССР. 1928. 6, ст. 49).

⁸ См.: По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова : Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. 31, ст. 3763.

относительно sobлюсти вытекающие из конституционных принципов правового государства, важнейшими из которых являются равенство и справедливость, требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования¹.

Исходя из нормативных положений под государственным контролем за использованием и сохранностью жилищного фонда понимается наблюдение в целях проверки и проверка инспекцией использования, эксплуатации и ремонта жилищного фонда. В этих целях Главная государственная жилищная инспекция осуществляет следующие основные функции (по предмету деятельности), которые являются «определяющими по отношению и к организационной структуре органа и системы управления»²:

1) организации системы и процесса управления (координирует и организует работу по контролю за использованием, содержанием и ремонтом жилищного фонда; разрабатывает нормативно-методическую документацию по вопросам своей деятельности);

2) управления трудовыми ресурсами (осуществляет подбор, профессиональную подготовку и переподготовку кадров);

3) управления научно-техническим развитием отрасли и технической подготовкой (участвует в разработке нормативных правовых актов, определяющих порядок использования, ремонта и содержания жилищного фонда; осуществляет контроль за разработкой, совершенствованием и изданием ведомственных нормативных актов, связанных с использованием, содержанием и ремонтом жилищного фонда);

4) прогнозирования и планирования (анализирует отчетные, статистические данные и результаты проверок на местах, подготавливает на их основе предложения по обеспечению сохранности и улучшению использования, содержания и ремонта жилищного фонда).

Для решения поставленных задач органы государственной жилищной инспекции наделены государственно-властными полномочиями (по правовым формам деятельности в зависимости от юридических последствий):

1) оперативно-исполнительными (проведение инспекционных обследований и проверок подконтрольных объектов; дача предписаний собственникам, владельцам и пользователям жилищного фонда и придомовых территорий об устранении выявленных нарушений; дача представлений об аннулировании или приостановлении действия лицензий на осуществление деятельности

¹ См. подробнее: По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания РФ и Постановления Правительства РФ от 17 июля 2001 г. 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга»: постановления Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. 15, ст. 1519); По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова: постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. 23, ст. 2311.

² Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 55.

юридическими и физическими лицами, допускающими грубые нарушения жилищного законодательства, правил и нормативов, связанных с использованием, содержанием и ремонтом жилищного фонда; вынесение заключений о пригодности домов и помещений для проживания);

2) юрисдикционными (применять финансовые санкции за несоблюдение нормативно-технических требований по использованию, содержанию и ремонту жилищного фонда и придомовых территорий и невыполнение предписаний об устранении выявленных недостатков; вносить предложения о привлечении должностных лиц и граждан к ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях).

Приведенные нормативные положения, регламентирующие полномочия инспекции в достаточно ясной и определенной форме, в том числе правоустановительного и правоохранительного характера корреспондируют конституционным положениям. Так, из конституционных основ правового демократического государства (ст. 1 Конституции РФ) вытекает связанность исполнительной власти правом и законом, ответственность и предсказуемость ее деятельности, возможной лишь при условии, что полномочия органов управления основаны на законе. Поэтому в отличие от принципа диспозитивности, лежащего в основе частноправовых отношений, определение полномочий государственных органов в сфере публичного права не допускает их собственного усмотрения и регулируется на основе принципа «дозволено только то, что разрешено законом», являющегося необходимой гарантией против произвола и злоупотребления властью. Указанное требование очень важно и в контексте международных решений¹.

Контрольной деятельности инспекции присущ публичный, императивный, волевой характер, а также целенаправленность. Данный вид деятельности государственного органа отличается непрерывностью, цикличностью, повторяющимся во времени процедурно-процессуальным характером. Большое теоретическое и практическое значение повторяемости действий позволяет рассматривать деятельность как систему взаимосвязанных, специально упорядоченных, следующих друг за другом операций, подчиненных общей цели и приводящих к конкретному результату. Именно в таком контексте следует рассматривать предметы ведения инспекции, осуществляющей контроль: 1) за обоснованностью установленных нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг; 2) санитарным состоянием помещений жилищного фонда; 3) осуществлением мероприятий по подготовке жилищного фонда к сезонной эксплуатации; 4) рациональным использованием в жилищном фонде топливно-энергетических ресурсов и воды; 5) соблюдением нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами; 6) соблюдением правил пользования жилыми помещениями и придомовыми территориями; 7) соблюдением порядка и правил признания жилых домов и жилых помещений непригодными для постоянного проживания, а также перевода их в нежилые.

¹ О проблемах и задачах государственных жилищных инспекций стран СНГ см.: О деятельности Межправительственного совета по сотрудничеству в строительной деятельности : решение Экономического совета СНГ от 30 марта 2007 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Вместе с тем контрольную функцию органов инспекции, в том числе региональных, целесообразно оптимизировать, упорядочив и четко разграничив полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами субъектов Федерации, местного самоуправления. Варианты возможных правовых коллизий в сфере контрольной деятельности жилищных инспекций достаточно многочисленны, о чем свидетельствует судебная практика¹.

Правоприменительная деятельность органов государственной жилищной инспекции РФ представляет собой выявление, пресечение и возложение ответственности за совершение административных правонарушений в жилищной сфере. Так, в соответствии со ст. 23.55 КоАП РФ органы жилищной инспекции уполномочены рассматривать и составлять протоколы по делам об административных нарушениях правил пользования жилыми помещениями (ст. 7.21 КоАП РФ), правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений (ст. 7.22 КоАП РФ), нормативов обеспечения населения коммунальными услугами (ст. 7.23 КоАП РФ).

Учитывая довольно ощутимые штрафные административные санкции, предусмотренные административно-деликтным законом (согласно ч. 1 ст. 7.21 — в размере от 1 тыс. до 1,5 тыс. руб., ч. 2 ст. 7.21 — от 2 тыс. до 2,5 тыс. руб. на граждан; согласно ст. 7.22 на должностных лиц — в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб.; на юридических лиц — от 40 тыс. до 50 тыс. руб.; согласно ст. 7.23 на должностных лиц — в размере от 500 до 1000 руб.; на юридических лиц — от 5 тыс. руб. до 10 тыс. руб.), суды столкнулись с потоком заявлений о признании незаконными и отмене постановлений Государственной жилищной инспекции о привлечении субъектов проступка (граждан, должностных и юридических лиц, в том числе жилищно-эксплуатационных организаций, управляющих компаний, органов местного самоуправления в лице администрации, собственников жилых домов) к административной ответственности².

¹ См., например: Определения Верховного Суда РФ от 5 февраля 2002 г. КАС02-27 «По делу о признании противоречащими закону п. 4 Постановления Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. 1086 «О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации» и п. 7 Положения о государственной жилищной инспекции в Российской Федерации»; от 27 февраля 2008 г. 11-Г08-1 «По делу о признании противоречащими федеральному закону и недействующими отдельных положений распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 мая 2007 г. 686-р (СПС «КонсультантПлюс»). См. также: По делу о признании незаконными действий Государственной жилищной инспекции Саратовской области по вынесению предписания о выполнении работ по устранению выявленных нарушений при использовании, содержании и ремонте жилищного фонда, придомовых территорий : определение ВАС РФ от 29 июня 2009 г. ВАС-7126/09 // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: По жалобе на Постановление заместителя главного государственного жилищного инспектора Ростовской области, вынесенное по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.22 КоАП РФ : постановление Верховного Суда РФ от 2 июня 2009 г. 41-АД09-2 // СПС «КонсультантПлюс». См. также: Определения ВАС РФ по делам о признании незаконным постановления уполномоченного органа о привлечении к ответственности по ст. 7.22 КоАП РФ от 30 марта 2010 г. ВАС-2146/10; от 16 марта 2010 г. ВАС-2655/10; от 4 марта 2010 г. ВАС-2180/10; от 9 февраля 2010 г. ВАС-919/10; от 5 февраля 2010 г. ВАС-78/10; от 25 декабря 2009 г. ВАС-15799/09; от 10 декабря 2009 г. ВАС-14942/09; Определения ВАС РФ по делам о признании незаконным постановления уполномоченного органа о привлечении к ответственности по ст. 7.23 КоАП РФ от 30 марта 2010 г. ВАС-3046/10; от 26 февраля 2010 г. ВАС-2010/10; от 9 февраля 2010 г. ВАС-857/10; от 17 декабря 2009 г. ВАС-16700/09; от 10 декабря 2009 г. ВАС-13094/09 (СПС «КонсультантПлюс»).

Заметим, что нарушение установленных законом пределов осуществления права собственности на жилое помещение влечет применение к собственнику различного рода предусмотренных законодательством мер ответственности, не только административной, в виде предупреждения или штрафа (ст. 7.21, 7.22 КоАП РФ), но и гражданско-правовой (ст. 293 ГК РФ), в виде лишения права собственности на жилое помещение¹.

В регионах органы исполнительной власти, к сожалению, не уделяют должного внимания организации работы жилищных инспекций. Более того, в региональной практике встречаются и «спорные» нормотворческие решения. Например, в Астраханской области государственная жилищная инспекция реорганизована в форме преобразования — в службу строительного и жилищного надзора, которой переданы все ее контрольные функции². Новая надзорная Служба — исполнительный орган государственной власти, являющийся правопреемником государственной жилищной инспекции Астраханской области по всем правам и обязанностям, уполномоченным на осуществление государственного контроля³. Структурные подразделения данной службы: а) инспекция государственного строительного надзора; б) инспекция государственного контроля и надзора в области долевого строительства; в) государственная жилищная инспекция.

В то же время в регионах после выхода Постановления Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. инспекция создавалась в качестве отдела (структурного подразделения) в жилищно-коммунальных ведомствах. Однако после вступления в силу КоАП РФ в 2002 г. потребовалось изменить ее статус. Дело в том, что установленные административно-деликтным законом санкции может налагать только специальный государственный орган⁴, то есть Государственная жилищная инспекция области.

Установлено, что качество нормативно-правовой основы, ее полнота и степень соответствия особенностям регулируемого объекта обуславливают эффективность управления жилищно-коммунального хозяйства. Но практика показывает, что как на федеральном, так и на региональном уровнях отсутствуют последовательные и скоординированные меры по модельной реализации экономических взаимоотношений, структурных изменений в жилищной сфере на региональном уровне в свете административной реформы. Обращает на себя внимание отсутствие ряда необходимых норм в новом законодательстве, в том числе регулирующих порядок организации

¹ См. подробнее: О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. 14 // Российская газета. 2009. 8 июля.

² См.: О реорганизации органов исполнительной власти Астраханской области : постановление Губернатора Астраханской области от 4 февраля 2005 г. 34 (в ред. от 26 августа 2005 г.) // Астраханские известия. 2005. 3 марта.

³ См.: О службе строительного и жилищного надзора Астраханской области : Постановление Правительства Астраханской области от 6 апреля 2005 г. 52-П (в ред. от 10 сентября 2008 г.) // Астраханские известия. 2005. 26 мая.

⁴ Известно, что государственный орган — это организация, наделенная компетенцией для реализации публичных задач и функций государства, а структурное подразделение — обособленная часть государственного органа, компетенция и функции которого производны от государственного органа в целом и не обладающая внешней самостоятельностью.

государственного жилищного контроля, обеспечивающих нормативно-правовое сопровождение реформы, механизм ее реализации.

Поэтому полагаем, что нужна не просто разработка модельных законов для регионов (модельные законы тоже могут содержать неудачные нормы). Скорее нужна разработка процедурного инструментария, заменяющего декларации и нормы по делегированию власти на нормы прямого действия и внедрение этих норм в обязательном порядке. Лишь после разработки этих инструментальных приемов оформление их в модельные законы стало бы полезным.

Н.А. Максимова,

кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Астраханского государственного
технического университета,
докторант Саратовской государственной
академии права
Sovetniklaw@yandex.ru

Генезис государственной службы в России

Аннотация: статья посвящена причинности службы в контексте становления древнерусской государственности. Анализируется зарождение, становление и развитие службы как организационно-публичного феномена.

Ключевые слова: догосударственный тип службы, княжеская дружина, князь, ополчение, принуждение.

Summary: the Article is devoted causality of the service in a context of formation of Old Russian statehood. Origin, formation and service development as organizational-public a phenomenon is analyzed.

Key words: to the state type of service, a princely retinue, the prince, a home guard, compulsion.

Система государственной службы в России, закрепленная сегодня в федеральном законодательстве, сложилась не сразу, пройдя длительный путь эволюционного развития. Несмотря на то, что в правовом плане институт государственной службы в 2003 г. пережил в своем развитии очередную и пока последнюю систематизацию¹, поиск дальнейших путей развития не исключает выявления разнообразных причин, детерминировавших в прошлом те или иные явления как негативные либо прогрессивные. Как правильно подчеркивается в специальной литературе, накопленный государственной службой и выделенный ею в качестве закономерностей и несущих характеристик опыт достоин изучения и распространения². Поэтому так необходимо постоянное обращение к урокам истории, творческое осмысление

¹ См.: О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 г. 58-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. 22, ст. 2063.

² См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2003. С. 12, 29; Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 58; Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2. Кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001. С. 253.

взаимосвязи между опытом прошлого и современными проблемами, преемственности в развитии правотворчества. Использование этого опыта оказывает значительную помощь при решении многих актуальных задач, одной из которых и является познание закономерностей развития государственно-служебного законодательства.

В данной работе предпринимается попытка проанализировать причинность службы в контексте становления древнерусской государственности, которая во многом может быть наглядной с позиций допустимости или губительности повторений прошлого.

Первый опыт государственной службы приходится на IX – начало XI в. и связан с зарождением, становлением и развитием службы как организационно-публичного феномена. Разумеется, о самом появлении государственной службы в IX в. трудно говорить однозначно, но уже тогда закладывается, хотя и в довольно зачаточном виде, ее кадровый потенциал, формируются публично-правовые признаки.

На начальном этапе, когда еще сильна родовая основа славянских племен, в то же время уже начинает формироваться общинный быт¹, допускающий частную собственность, а значит, и возможность выделиться из общей массы людям более сильным и богатым. Таким образом, в основе социальной стратификации древнерусского общества лежал принцип экономического превосходства, позволяющий наиболее зажиточным землевладельцам брать на себя особую роль в управлении делами общины, оставаясь при этом юридически равными среди других. В летописи Нестора уже встречаются специальные упоминания о славянских волостелях у древлян и ильменских словен (новгородцев), последние из которых избрали себе князя — старейшину Гостомысла, который и призвал по смерти своей варяжских князей².

Таким образом, на фоне первоначальных классовых преобразований, с одной стороны, присутствует вечевой (общинный) характер управления, а с другой, — преимущественно там, где еще сильны родовые начала, княжеский (патримониальный). Но с развитием интересы и княжеского управления понекому выходят за пределы рода.

Приход варягов на Русь привносит и их дружинные порядки. Дружина помогает князю в охране волости от внешних врагов и в устроении внутреннего порядка, что позволяет находить в ней сочетание воинского и гражданского назначений. Отношения князя и дружины строились, правда, на свободном договоре, да и само вступление и выход из нее были свободны и такие действия дружинников чаще определялись их имущественными интересами³. Княжеская дружина долгое время комплектовалась исключительно из пришельцев-варяг, а участвовавшие при походах князя земцы составляли отдельное войско, возглавляемое своими военачальниками — тысяцкими. Только с правления Ярослава Мудрого княжеская дружина стала постепенно наполняться славянами.

Очевидно, что земские бояре, стоящие во главе общины, и дружинники представляли собой высший класс древнерусского общества. Однако лишь

¹ См.: Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории. Ярославль, 2001. С. 39.

² См.: Повесть временных лет / пер. Д.С. Лихачева. М.; Аугсбург, 2003. С. 8.

³ См.: Ипатьевская летопись (862 — 882 гг.) // ПСРЛ. 2-е изд. СПб., 1908. Т. 2. С. 15–16.

в случае сближения князя с земщиной, которая, впрочем, не зависит от князя и распределяет земли, власть князя делается прочнее и принимает государствовподобный характер¹. И только тогда все жители разделяются на служилое (высшее) и несслужилое (низшее) сословия, а бояре, дабы сохранить свое значение, стремятся войти в служилое сословие.

В ином случае, если князь не упрочивает свое положение в земщине, велик был риск его изгнания или перехода в другой удел, а сама дружина, как лично зависимая от князя, должна была последовать за ним, чтобы не быть изгнанной земцами или дружинниками нового князя. При таком положении князя дружинники не могли составить особую социальную прослойку, что не исключало иного, в отличие, например, от Новгородской Республики, княжеско-дружинного варианта государственного развития².

История становления государственности на Руси при всех витиеватостях своего развития пошла по пути построения службы как особого рода деятельности, хотя и поставленной изначально на основу личных взаимоотношений и взаимозависимостей. Поэтому первый опыт служебной или квазислужебной деятельности в России и приходится на такие первые социально-организованные образования, как княжеские дружины.

Княжеская дружина — это служившие князю на основе личных имущественных связей люди, отличающиеся хорошей подготовкой к ведению и (или) организации боевых действий. Дружина вела кочевой образ жизни, от княжества к княжеству, поскольку собственному содержанию оседлый образ жизни явно не содействовал и куда прибыльнее было переходить от одних земель к другим, получая и исчерпывая их ресурс. Возможно, поэтому княжеская дружина не пользовалась особой популярностью у местничества (земщины) и ассоциировалась с варварством, следы которого были оставлены даже на самых дальних рубежах обозримой территории³.

Дружинники были вольнонаемными служащими, характер и время их отношений с князем определялись степенью выгодности его «посулов», даров, распределением военной добычи и, не исключено, личных отношений. Заслуживает внимания и такое объяснение, что сами дружинники видели в службе средство удовлетворить свое честолюбие, возможность показать свою удаль и побиться за русскую землю⁴, что издревле приветствовалось в любых общинах⁵. Так или иначе, это не позволяло рассматривать отношения в рамках дружины как чисто служебные, стиль, дисциплина которых во многом зависели от авторитета князя и отдельных дружинников. Однако нельзя

¹ См.: *Ключевский В.О.* Курс русской истории. Ч. 1 // Сочинения : в 9 т. М., 1987. Т. 1. С. 207–208.

² См.: *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. Т. 1–2 // Сочинения : в 18 кн. М., 1988. Кн. 1. С. 225–235.

³ По свидетельству византийского историка Прокопия Кесарийского, славяне «свирепствовали» повсюду, совершая набеги почти каждый год, «с тех пор как Юстиниан воспринял власть над ромеями, и творили ужасное зло тамошним людям» (см.: Свод древнейших письменных известий о славянах. М., 1991. С. 203).

⁴ См.: *Фроянов И.Я.* Рабство и данничество. СПб., 1996. С. 491–492; *Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С.* История государственной службы в России XVIII–XX века : учеб. пособие. М., 2001. С. 5.

⁵ См.: Записки Юлия Цезаря и его продолжателей о Галльской войне, о Гражданской войне, об Александрийской войне. М., 1962. С. 96.

однозначно отвергать служебный характер дружины¹, поскольку основное ее предназначение виделось в том, что выходило за пределы ее внутренней организации, проявлялось в профессиональном выполнении боевых задач, возлагаемых на нее князем лично либо по ходатайству земств, и с этой задачей, по большому счету, данная воинская община «друзей», справлялась.

Позднее, с расширением как численности, так и ресурсов, задачи дружины, ее внутренняя структура обретали более организованные черты; надобность дружины извне видится уже не только в ратном, но и в управленческом, хозяйственном и фискальном деле. Княжеская дружина стала выполнять, как сейчас сказали бы, функцию публичного принуждения. Более того, в результате экстерриториальных завоеваний князь оформлял свою власть введением на новых территориях местной «дружинной» администрации, сам осуществлял законодательную и судебную власть, в чем ему и помогали представители дружинной знати². Этим было обусловлено самостоятельное от земств территориальное расселение дружинников, заложен пространственный «остов» будущей княжеской государственности.

Ясно и то, что текущее усложнение задач объективно привело к усложнению внутрисоциальных связей князя и дружины, а также связей между самими дружинниками. Отмечается подразделение состава дружины на старших и младших дружинников, основным критерием которого являлся возраст³.

Старшую дружину составляли бояре⁴ и княжи мужи — посадники (князи-наместники), воеводы (начальники младшего войска дружинного) и тысяцкие (военачальники, возглавлявшие ополчение), которые являлись главнейшими сотрудниками и советниками князя по управлению войском и княжеством. Отсюда видно, что старшие дружинники были не просто воинами или слугами, но и советниками князя, образуя, таким образом, княжескую «думу» или «совет», и их отношения с ним строились на принципах вассалитета. В защиту их статуса были приняты княжеские установления, более известные как Русская правда⁵. Младшая же дружина, члены которой назывались гриднями, представляла основной костяк княжеского войска и подразделялась на отроков (домашние слуги князя), детских (свободная и главная военная сила князя), мечников, пасынков и детей боярских⁶.

Между князем и дружинниками в зависимости от их приближения складывались отношения не только по поводу военных вопросов, но и

¹ См., например: Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. СПб., 1908. Т. 8. С. 27.

² См. подробно: Платонов С.Ф. Лекции по русской истории. М., 1993. С. 123–124; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 22.

³ См.: Яблочков М.Т. История Российского дворянства. М., 2006. С. 31.

⁴ Боярами они назывались лишь по примеру земских бояр, но в статусе последних не были, хотя и получали землю от князя, поскольку были пришлыми — иностранцами либо безземельными иноземцами (см. об этом: Яблочков М.Т. История Российского дворянства. М., 2006. С. 32).

⁵ Например, известно, что с 1016 г. по Русской Правде, ее краткой редакции, особое (публичное) положение ряда категорий лиц выделяется установлением повышенных в 16 раз мер уголовного наказания за посягательство на жизнь высокопоставленных княжеских должностных лиц (ст. 19, 22 и 23) (см.: Правда Русская / под общ. ред. Б.Д. Грекова. Т. 3. М., 1963. С. 24–29).

⁶ См.: Горский А.А. Древнерусская дружина. М., 1989. С. 49; Шмурло Е.Ф. История России 862–1917. М., 2001. С. 55–56.

по поводу устройства быта населения оккупированной ими территории, отправления княжеской власти на местах и т. д. А ведь генезис самой дружины показывал ее социализацию, начавшуюся вроде бы с полного воспроизведения общинных порядков¹. Однако с переходом от физического к экономическому превосходству, когда в основу восприятия статуса и оценки заслуг дружинника закладывались теперь имущественные ценности, а сами его отношения с князем возымели экономическое измерение, власть князя получила устойчивую трактовку и подчинение ей стало делом более авторитетным².

Ради юридической и исторической точности заметим также, что дружину как служебную организацию не следует смешивать с ополчением. Безусловно, летописные источники частят смешением данных понятий³, что вполне объясняется фактором непосредственного и обыденного восприятия событий.

В действительности ополчение представляло собой организационно иное, не связанное с дружиной оседлое войско горожан и земского люда. И хотя в состав ополчения могли входить дружинники, которые переходили от князя либо направлялись им туда в силу различных причин (не исключено также, что и ввиду болезни или такого состояния здоровья, которое влекло утрату ратной способности), это, несмотря на встречающиеся в литературе мнения⁴, летописные⁵ и даже энциклопедические⁶ данные относительно трактовки дружинников в иных случаях, не делало его дружиной. С позиций, к примеру, синергетики оценка событий рассматриваемого периода тем более не может принимать за истину даже самое убедительное⁷, но отвлеченное от системных параметров, поскольку не всякая энтропическая случайность могла служить фактором дальнейшего становления служебного порядка⁸. Так, объединяющей ополченцев задачей являлась защита земли и ее населения по мере возникновения внешних угроз, чинимых в том числе и дружинами иных князей. Отсюда ополчение не составляло постоянного войска, а созывалось только на случаи войны и распускалось по ее окончании, что однозначно свидетельствует о первых опытах поместной

¹ Данилевский И.Н. Древняя Русь глазами современников и потомков (IX–XII вв.). М., 1998. С. 110.

² См.: Момотов В.В. Формирование русского средневекового права в IX–XIV вв. М., 2003. С. 83–84.

³ К примеру, Ярослав Владимирович в словах, обращенных к новгородцам, народное ополчение обозначал дружиной (см.: Лаврентьевская летопись (1015) // ПСРЛ. Т. 1. Вып. 2. 2-е изд. Л., 1927. С. 140–141).

⁴ См., например: Горский А.А. Древнерусская дружина. М., 1989. С. 27 и сл.; Дьяконов М. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. 2-е изд. СПб., 1908. С. 76–78; Сергеевич В.И. Древности русского права : в 3 т. Т. 1: Территория и население. М., 2007. С. 604–611; Фроянов И.Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. Л., 1980. С. 66, 187.

⁵ См.: Лаврентьевская летопись (1015) // ПСРЛ. Т. 1. Вып. 2. Изд-е 2-е. Л., 1927. С. 148.

⁶ См., например: Словарь древнерусского языка (XI — XIV вв.) : в 10 т. / под ред. Р.И. Аванесова. Т. 3 (Д–И). М., 1990. С. 91–92.

⁷ В нашем случае такую убежденность как раз и вселяют летописные источники, пользующиеся статусом фактических данных, что в то же время не оспаривается.

⁸ См. подробно: Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2007. С. 294–296.

воинской повинности и мобилизации¹, но не об организационном совпадении дружины с ополчением.

Для целей ведения завоевательных походов на другие земли и города либо в помощь им князь, конечно, мог призывать мирян в ряды ополченцев под предводительством воеводы, в чем убеждают нас данные не одних исторических исследований². Тем не менее это не делало ратное занятие для ополченцев делом постоянным и именно экстерриториальная зависимость ополченцев, ее задач, функций и отличала их от дружинников³. Летописные же указания на речи князей с содержанием слова «дружина», обращенные к иному люду, могли объясняться и чисто военно-политическими целями оправдания повиновения. Более того, если дружинники как на войне, так и в мирное время следовали своему князю, образовывали его окружение, то ополченцы, именуемые как «вои», возвращались в свои семьи, к мирским заботам⁴. В то же время в отличие от дружины, которая управлялась исключительно князем, ополчение находилось под управлением вече либо собрания знатных и старейших жителей земства, города, получало от него содержание и кормление, и лишь в части ведения военных действий — управлялась воеводой, назначаемым князем.

Таковы ключевые предпосылки формирования в Древней Руси догосударственного типа службы, связанного именно с феноменом дружины. Так или иначе, древнерусская служба носила удельный и добровольный характер. Служебные отношения замыкались на фигуре князя и перетекали от личных дружеских мотивов к экономической основе, но были постоянными. Были вполне различимы и внутриорганизационные связи дружинного сообщества, которые перетекли в русло социального разделения дружинников на две группы в зависимости сначала от возраста, а затем от заслуг и потому имущественного положения. Дальнейшая статуализация положения дружинников в рамках выделенных групп определялась их положением и ролью в самой дружине, а также княжескими поручениями и установлениями. Для защиты вводимого устройства отношений принимались специальные княжеские установления, которым обеспечивалось принудительное подчинение.

¹ В дошедших до нас некоторых летописных источниках даже сохранился ряд указаний на порядок распределения воинской повинности. Так, за основание при обложении воинской повинностью бралась степень имущественной обеспеченности человека, в зависимости от которой определялось число выставляемых им вооруженных людей. (См.: *Добровольский А.* Основы организации центрального военного управления в России и в важнейших западно-европейских государствах. СПб., 1901. С. 19–34; *Сергеевич В.И.* Древности русского права : в 3 т. М., 2007. Т. 1: Территория и население. С. 607; *Хлебников Н.* Общество и государство в домонгольский период русской истории. СПб., 1872. С. 110–162).

² См., в частности: *Петров Ф.В.* Государственное ополчение. Исторический очерк и сравнительное исследование действующего положения о государственном ополчении по русскому и иностранным законодательствам. СПб., 1901. С. 30–34; *Фроянов И.Я.* Начала русской истории. М., 2003. С. 663.

³ См.: *Булкин В.А., Дубов И.В., Лебедев Г.С.* Археологические памятники Древней Руси IX–XI веков. Л., 1978. С. 140; *Пресняков А.Е.* Княжеское право в Древней Руси. М., 1993. С. 50.

⁴ См. также: *Мавродин В.В.* Образование Древнерусского государства. Л., 1945. С. 308.

С.В. Синицина,
ст. преподаватель Астраханского
государственного технического университета,
директор юридической клиники
S.Sinicina@yandex.ru

Перспективы клинической инновации в юридическое образование

Аннотация: в статье анализируется опыт создания общественных приемных (юридических клиник) на базе вузов и реализация соответствующего компетентностного подхода, взаимосвязи академических знаний и практических умений как формы укрепления системы юридического образования.

Ключевые слова: юридическое образование, юридическая клиника, специалист, права и обязанности.

Summary: in the article experience of creation public reception (law clinics) on the basis of the high schools and realisation corresponding relevant the approach, interrelation of the academic knowledge and practical abilities as forms of strengthening of system of the juridical education.

Keywords: the juridical education, law clinic, the expert, the rights and duties.

Сегодня образование в целом как одна из наиболее существенных гарантий национальной, региональной и международной безопасности находится в центре первоочередных государственных интересов¹, а укрепление системы юридического образования и юридической науки, развитие системы правового воспитания совершенно справедливо обозначены в числе основных элементов концепции правовой реформы в Российской Федерации², включающей вопросы правового обеспечения российской государственности и развития полноценного гражданского общества. Тем самым признано, что юридическое образование занимает приоритетное место в системе высшей школы. Говоря словами председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, «Россия нуждалась и еще остро нуждается сегодня не просто в юристах, а в высококлассных юристах»³.

Согласно ст. 48 (ч. 1) Конституции РФ каждому гражданину РФ гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Как одно из наиболее значимых данное право провозглашается и в международно-правовых актах⁴. Государство, соответственно, обязано не только обеспечить подготовку квалифицированных юридических ка-

¹ См., например, национальный проект «Образование», где обозначены направления модернизации образовательного законодательства и государственной политики в сфере образования.

² См.: Указ Президента РФ от 6 июля 1995 г. 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. 28, ст. 2642.

³ Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. М., 2007. С. 233.

⁴ См.: ст. 14 Международного Пакта от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах», ратифицированного Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. 4812-VIII (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. 12); ст. 5 и 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. 2, ст. 163).

дров, на что обращал внимание Конституционный Суд РФ¹, но и создать надлежащие условия гражданам для реализации этого конституционного права.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. стратегической целью государственной политики в области образования названо обеспечение качественного образования требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества, соответствующего компетентностного подхода, взаимосвязи академических знаний и практических умений². Такой попыткой отказаться от книжно-абстрактного знания как центра и смысла юридического образования в целях достижения органического единства между теорией и практикой правового регулирования, выработки навыков применения законодательства становятся юридические клиники. Высший уровень образования и высшие его формы слиты с наукой и научной эволюцией. При этом показателем зрелости науки является критическая оценка (самооценка) ею собственного состояния, имеющихся теоретических и практических ресурсов и перспектив развития³.

Формирование опыта создания общественных приемных (юридических клиник) на базе вузов⁴ ведет отсчет в современной России с 1997 г.⁵, хотя о необходимости их появления говорили еще в конце позапрошлого века. Именно тогда выдающийся российский ученый Д.И. Мейер отстаивал необходимость практического изучения права, указывая на совершенную бесполезность изучения исключительно теории. Эта идея твердо укрепилась в Казанском университете, юридический факультет которого, в 1860 г. представил на утверждение Министерства народного просвещения проект учреждения юридической консультации (клиники)⁶.

Сложившееся юридическое образование традиционно готовит специалистов, усвоивших в процессе обучения распространенные шаблоны

¹ См.: По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова : постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. 7, ст. 871.

² См.: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. 47, ст. 5489.

³ О структуре права в единстве и взаимодействии теоретического и практического компонентов см.: *Алексеев С.С.* Право на пороге тысячелетия. М., 2000; *Честнов И.Л.* Правопонимание в эпоху постмодерна. СПб., 2002; *Явич Л.С.* Сущность права. Л., 1985.

⁴ О необходимости обеспечения бесплатной юридической помощью граждан см. подробнее: О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 году : доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Российская газета. 2004. 28 июля; 29 июля.

⁵ Учитывая опыт организации и осуществления правовых консультаций в Санкт-Петербургском государственном университете и ряде других вузов, Министерство образования РФ поддержало идею создания «правовых клиник». См. об этом: О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров Приказ Минобразования РФ от 30 сентября 1999 г. 433 (в ред. от 1 марта 2004 г.) // Бюллетень Минобразования РФ. 1999. 11.

⁶ См.: Юридическая консультация в Казанском университете // Журнал Министерства Юстиции. 1861. Июль. О необходимости непосредственного соприкосновения студентов с нуждающимися в юридической помощи см. также: *Люблинский А.* О юридических клиниках // Журнал Министерства Юстиции. 1901. Январь.

профессиональной деятельности. Однако динамизм социальной жизни приводит к появлению новых профессиональных практик, резкому снижению периодов обновления профессиональных моделей поведения. Очевидно, что специалисты в рамках традиционной подготовки ограничены в принятии эффективных решений, связанных с изменением профессиональных стереотипов, а главное — не готовы в полной мере нести ответственность за принятие в ситуации неопределенности решений, не соответствующих существующим стереотипам. Поэтому высшее руководство страны, осознавая необходимость принятия срочных мер по оздоровлению отечественного высшего юридического образования (повышение качества образовательных программ, усиление контроля деятельности образовательных учреждений), приступило к разработке и внедрению механизмов совершенствования подготовки юристов, способных решать сложнейшие вопросы правовой жизни¹.

Юридическая клиника как структурное подразделение юридического факультета Астраханского государственного технического университета создана в 1999 г.

Согласно Положению о рассматриваемом субъекте образовательных отношений основной целью деятельности является формирование у студентов способностей применения полученных знаний, умений и личностных качеств для успешной профессиональной деятельности в области юриспруденции. Данная базовая целевая установка сама по себе свидетельствует о соответствующем векторе основных задач правовой консультации, определяемых исходя из системной связи наименования подразделения с его Положением и обозначающих заданные приоритеты деятельности, к которым относятся: а) создание необходимых предпосылок для адаптации студентов к условиям современной юридической практики; б) сочетание теоретического и практического обучения студентов; в) «социализация» студентов, то есть включение студентов в реальные проблемы, разрешаемые правоприменительными органами, с одной стороны, и проблемы граждан, нуждающихся в правовой защите, — с другой; г) развитие у студентов чувства ответственности за выполненную работу и ее результат; д) безвозмездное оказание правовой помощи малообеспеченным слоям населения; е) апробирование новых форм и методик преподавания; ж) привлечение студентов к работе в рамках научно-практического направления деятельности клиники; з) взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, правоприменительными органами, общественными и некоммерческими региональными и российскими организациями, Уполномоченным по правам человека с целью воплощения идей толерантности, построения гражданского общества и соблюдения прав человека; и) обобщение правоприменительной практики в области прав человека; к) изучение направлений возможного расширения поля деятельности клиники, поиск стратегических партнеров и организация взаимодействия с ними.

В силу самой природы юридической клиники и ее целевой направленности определены главные направления ее деятельности, необходимые и

¹ Об увеличении объема практической части основной образовательной программы подготовки юристов см.: О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 26 мая 2009 г. 599 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. 22, ст. 2698.

пропорциональные значимости тех интересов, для обеспечения которых они вводятся: а) внедрение в учебный процесс тренинговых и имитационных курсов, способствующих формированию у студентов профессиональных компетенций; б) создание собственной методической базы клинического обучения, которая, во-первых, способствует решению задачи дальнейшего совершенствования и развития методик, форм, методов преподавания различных смежных учебных дисциплин; во-вторых, позволяет активно использовать различные более интенсивные, так называемые интерактивные, методики преподавания в процессе обучения; в) организация практического участия студентов в работе по конкретным делам; г) оказание правовой помощи социально незащищенным гражданам.

Структура юридической клиники обусловлена указанными целями и вытекает из ее полномочий.

Общее руководство юридической клиникой осуществляет декан факультета. Правовой статус непосредственного руководителя подразделения (права, обязанности, ответственность) — директора — обусловлен спецификой его трудовой деятельности, местом и ролью в механизме управления клиникой: он осуществляет руководство организацией, в том числе выполняет функции ее единоличного исполнительного органа, совершает от ее имени юридически значимые действия. В силу заключенного трудового договора директор юридической клиники, действуя в рамках полномочий, делегированных ему Положением, реализует права и обязанности юридического лица как участника гражданского оборота, в том числе полномочия собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом подразделения, а также организует управление производственным процессом и совместным трудом, осуществляет предварительный, оперативный (текущий) и последующий контроль за консультационной работой студентов.

Выполнение поставленных задач перед юридической клиникой также осуществляется следующими сотрудниками: заместителем директора, руководителем учебной практики, преподавателями юридической клиники и делопроизводителем, которые принимаются на работу приказом ректора университета по ходатайству декана факультета.

Юридическое содержание норм Положения о юридической клинике представлено сформулированными в них общими правилами поведения, которые в правоотношении приобретают значение конкретных правил, адресованных его участникам, находящихся во взаимосвязи и нормативном единстве с другими положениями. Но желательное и должное поведение участников правоотношения фиксируется в их субъективных правах и обязанностях, когда студенты-консультанты выступают в качестве носителей прав и обязанностей, сопутствующих правоотношению, непрерывно, а «их изменение или прекращение влечет за собой изменение или прекращение самого правоотношения»¹. В ходе реализации комплекса прав и обязанностей у студентов-консультантов происходит формирование общесоциальных и профессиональных юридических знаний, умений и навыков; формируется определенный стереотип активного профессионального поведения в правовой сфере.

¹ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Правоотношение по советскому гражданскому праву. Спорные вопросы учения о правоотношении. М., 2000. С. 666.

Во взаимосвязи со статусом студента-консультанта находятся нормы, заложенные в Этическом кодексе юридической клиники, который уходит от трактовки прав и обязанностей студентов-консультантов в качестве абсолютных ценностей, ставя иные ценности в подчиненное положение. Кодекс построен на основе традиционного мировоззрения, когда вне зависимости от формы обеспечивается баланс ценностей, указывая на наличие их иерархии, а частный интерес не рассматривается выше интереса общественного, хотя в данном случае очевидны проблемы иерархии и коллизии интересов и ценностей (личное самовыражение и общественная нравственность, частный и публичный интерес и т. д.), гармонизации ценностей и построения их иерархии (ценности абсолютные, необходимые, предписываемые, желательные, допускаемые, нежелательные, недопускаемые, запрещаемые), требующие правильного акцента на соотношении права и иных социальных регуляторов.

В заключении подчеркнем, что юридическое образование не должно сводиться к определенному набору знаний в области законодательства, но должно позволять приобретать навыки юридического анализа междисциплинарной проблемы. А это в свою очередь требует введения новых форм обучения, охватывающих несколько дисциплин и прививающих практические навыки практической деятельности (клинические юридические курсы). Таким образом, мы нуждаемся в интегрировании имеющихся знаний для получения новых навыков, то есть таких дисциплинах, которые будут прививать навыки без отношения к содержанию, основываясь на полном анализе юридического факта (принцип case study).

А.Н. Безрук,

кандидат юридических наук, зав. кафедрой
Астраханского государственного
технического университета
andrey_bezruk@mail.ru

Совершенствование уголовного законодательства, направленного на борьбу с преступлениями, связанными с загрязнением окружающей среды

***Аннотация:** статья посвящена анализу проблем, связанных с защитой окружающей среды от загрязнения. Вносятся предложения по совершенствованию уголовного законодательства в указанной сфере.*

***Ключевые слова:** уголовное законодательство, окружающая среда, ответственность, наказание.*

***Summary:** this article is devoted to the analysis of problems related to the protection of the environment from pollution. Suggestions to improve the criminal legislation in the said field.*

***Keywords:** criminal law, environment, responsibility, punishment.*

Загрязнение окружающей среды газообразными, жидкими и твердыми веществами и отходами производства, вызывающими деградацию среды обитания и наносящими ущерб здоровью населения, является наиболее

острой экологической проблемой, имеющей приоритетное социальное и экономическое значение. Влияние хозяйственной деятельности на окружающую среду характеризуется и другими факторами, которые приводят к изменению естественных ландшафтов, загрязнению атмосферы, земель, водных объектов.

В условиях сохранения ориентации экономики России на использование природных ресурсов, характерное для экспортно-сырьевой модели экономического развития, актуализируются проблемы рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. К числу основных проблем относится охрана окружающей среды от преступного загрязнения.

На территории России происходит накопление радиоактивных, токсичных, медицинских отходов, ввозимых тайно из других государств. Отечественные предприятия выбрасывают опасные отходы без надлежащего оформления под прикрытием фальсифицированных документов или даже без них. Эти отходы накапливаются на землях лесов, на городских свалках без каких-либо мер предосторожности. Экологически неблагоприятное состояние среды крупных промышленных центров порождает социальные проблемы, связанные с миграцией населения по экологическим мотивам¹.

Несоблюдение элементарных правил охраны окружающей природной среды, приводящее к загрязнению водоемов, атмосферного воздуха, почвы, в России принято объяснять трудностями социально-экономического положения страны. Производители не только экономят «на природе» и нарастающими темпами потребляют природные ресурсы, но даже не используют имеющиеся очистные сооружения и широко известные средозащитные технологии.

Действующий Уголовный кодекс Российской Федерации впервые в истории уголовного законодательства нашей страны закрепил самостоятельную главу «Экологические преступления». К числу экологических преступлений отнесены общественно опасные деяния, которые посягают на экологический правопорядок и экологическую безопасность общества. Однако уголовно-правовые нормы, устанавливающие ответственность за рассматриваемые преступления, имеют достаточно сложные диспозиции. Для их реализации требуются обширные знания и опыт, в том числе приобретенный при проведении различных криминалистических исследований.

Состояние правонарушений в сфере экологии свидетельствует о чрезвычайно низкой эффективности мер по предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с загрязнением окружающей среды. Большую озабоченность вызывает высокая латентность и низкая раскрываемость преступлений данного вида. Так, например, в 2000 г. в России их было зарегистрировано 64, при этом выявлено только 35 человек, виновных в их совершении; в 2001 г. соответственно 67 и 40; в 2002 г. — 85 и 28; в 2003 г. — 110 и 58, в 2004 г. — 93 и 46; в 2005 г. — 123 и 61, в 2006 г. — 134 и 68, в 2007 г. — 142 и 75, в 2008 г. — 156 и 87, в 2009 г. — 216 и 105².

¹ См.: Годовой доклад «Итоги деятельности Государственной службы контроля в сфере природопользования и экологической безопасности МПР России за 2008 год». М., 2009. С. 45.

² См.: Официальные статистические данные МВД РФ. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 26.04.10); Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации». М., 2010. С. 357.

В общем числе экологических преступлений доля преступлений, связанных с загрязнением окружающей среды, составила соответственно 0,14 %, 0,17 %, 0,35 %, 0,62 %, 0,45 %, 0,65 %, 0,83 %, 0,87 %, 0,93 % и 0,98 %¹.

Анализ экологической ситуации в России показал, что более половины населения страны проживает в крайне неблагоприятной экологической обстановке, связанной с загрязнением окружающей среды выбросами промышленных предприятий и автомобильного транспорта, пользуется недоброкачественной питьевой водой². Так, по данным органов здравоохранения, до 30 % заболеваний населения вызывается загрязнением питьевой воды³. Влияние загрязнения атмосферного воздуха на общую заболеваемость у детей составляет в среднем 17 %, а у взрослых — 10 %⁴. Каждый десятый ребенок рождается умственно или физически неполноценным вследствие нарушений на генном уровне. По отдельным регионам этот показатель выше в 3–6 раз. Жители ряда промышленных районов страны имеют различные формы иммунологической недостаточности. Примерно 15 % территории страны занимают зоны экологического бедствия и чрезвычайных экологических ситуаций.

Такие показатели связаны отнюдь не с благоприятной ситуацией в сфере охраны окружающей среды, а с тем, что, практически повсеместно наблюдаются недооценка степени общественной опасности экологической преступности и снижение уровня борьбы с ней: на экологические преступления правоохранительные органы не реагируют должным образом.

Приведенные данные отражают значимость для нашей страны экологических проблем, требующих срочного принятия мер. Среди комплекса этих мер уголовно-правовая защита природы должна играть одну из наиболее важных ролей, так как именно уголовно-правовые нормы наделены наибольшей силой воздействия и направлены на охрану окружающей среды и предупреждение наиболее опасных посягательств на нее.

На сегодняшний день эффект от применения уголовно-правовых мер для борьбы с фактами преступного загрязнения окружающей среды, к сожалению, весьма незначителен. Одной из главных причин этого является несовершенство уголовного законодательства.

Известно, что достижимость целей уголовно-правовых норм — критерий их эффективности⁵. При этом на успешную их реализацию влияет множество социальных, экономических, политических и других факторов. Существенная роль здесь отводится уголовно-правовому регулированию и иерархии целей уголовно-правового регулирования, каждой из которых соответствует «свой» критерий эффективности⁶. Выделяются цели непосредственные, опосредованные и конечные.

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации». М., 2009. С. 359.

² См.: Концепция развития системы здравоохранения в Российской Федерации на период до 2020 года. URL: <http://www.zdravo2020.ru/concept> (дата обращения: 26.04.10).

³ См.: Там же.

⁴ См.: Стратегия устойчивого развития России. Основные положения. Ч. 2 // Экос. 2009. 2. С. 53.

⁵ См.: Кузнецова Н.Ф. Проблемы изучения эффективности уголовно-правовых мер и институтов // Эффективность применения уголовного закона. М., 1973. С. 40.

⁶ См.: Шляпочников А.С. Общие меры предупреждения преступности. М., 1972. С. 6; Устинов В.С. Система предупредительного воздействия на преступность и уголовно-правовая профилактика. М., 1983. С. 7.

Непосредственной целью уголовного закона согласно ст. 2 УК РФ является охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человека, а также предупреждение преступлений. Опосредованная цель уголовного закона — устранение причин и условий уголовно наказуемых деяний. Конечная цель — сдерживание преступности¹.

Внутри непосредственной цели уголовно-правового регулирования различаются общие и специальные цели, в зависимости от их направленности и особенностей адресата. Общая непосредственная цель уголовного закона (называемая также общепревентивной) заключается в удержании неопределенно большого круга неустойчивых граждан от совершения преступлений угрозой наказания. Специальная непосредственная цель (так называемая специальная превенция) адресована ограниченному числу граждан, уже совершивших преступление. Она выражается в неотвратимости реализации угрозы наказания. Основным критерием достижения общей непосредственной (общепревентивной) цели выступает степень воздержания граждан от преступных посягательств. Основным критерием достижения специальной непосредственной (специально превентивной) цели служит степень реализации угрозы за уже совершенные преступления (не считая латентной преступности). В качестве дополнительных критериев можно назвать: стабильность и характер изменений норм уголовного законодательства; характер, объем и динамику судебных ошибок в квалификации и карательной практике; сравнительную результативность уголовно-правовых норм.

Критерием определения эффективности закона в достижении опосредованной цели выступает результативность всех норм УК РФ в целом, а также специально направленных на ликвидацию причин и условий преступлений. Наконец, критерием достижения конечной цели уголовно-правового регулирования служит степень снижения преступности. В достижении этой цели уголовный закон выступает хотя и не главным, но необходимым средством.

Применительно к нормам уголовного права представляется правильным различать оптимальность нормы и эффективность деятельности по ее применению. Первые же опыты по выяснению условий эффективности уголовного закона показывают, что малая результативность норм объясняется неупорядоченностью терминологии закона. Причиной последнего оказывается неразработанность понятийного аппарата теории уголовного права. На эффективность закона влияет и наличие пробелов в праве.

Выявление эффективности уголовного закона означает как бы вычленение его из совокупности связей и целей, в которую входят эффективность правоприменительной деятельности, а также другие средства контроля за преступностью: экономические, организационно-управленческие и т. п. Изучение степени эффективности уголовного закона, в силу изложенного, предполагает не только доктринальный анализ его оптимальности, но и наблюдение за реализацией в действительности, что представляется весьма важным. Такое мнение ранее высказывалось Н.Ф. Кузнецовой.

¹ См.: Кузнецова Н.Ф. Указ. соч. М., 1973. С. 43.

Проблема создания эффективно работающего механизма, обеспечения реализации закона в современных условиях приобретает огромное значение, что требует активизировать реализацию уголовно-правового воздействия на исследуемый вид преступления. Однако возможность реализации указанных целей зависит в первую очередь от того, насколько правильно сформулирована уголовно-правовая норма.

Многие исследователи указывают на проблемы правотворчества, особо выделяя нарушение законодательной техники, и это не случайно, поскольку правила законодательной техники позволяют наиболее рационально сформулировать и изложить правовой материал, обеспечить оптимальность и логичность правовой конструкции. Упущения в данной сфере ведут к пробельности закона, недостаткам в законодательных конструкциях и стиле изложения уголовно-правовых предписаний. В связи с нарушениями законодательной техники некоторые формулировки уголовно-правовых норм не раскрывают истинной сущности деяния, что вызывает ряд проблем при квалификации преступлений и, самое главное, не в полной мере отвечают задачам УК РФ в части охраны экологических отношений. Об этом свидетельствует, в частности, неэффективная практическая деятельность по возбуждению уголовных дел и привлечению виновных к уголовной ответственности. Например, ст. 250–252, 254 УК РФ сложны в применении и фактически бездействуют. В связи с этим необходимо совершенствовать данные нормы, устанавливающие ответственность за преступления, связанные с загрязнением окружающей среды.

Так, в диспозиции ч. 1 ст. 250 УК РФ в качестве объектов воздействия перечисляются животный или растительный мир, рыбные запасы, лесное или сельское хозяйство, тогда как рыбные запасы — часть животного мира. В связи с этим, на наш взгляд, из диспозиции ч. 1 ст. 250 УК РФ необходимо исключить словосочетание «рыбным запасам».

Статья 251 УК РФ нуждается в существенной доработке. Она предусматривает ответственность за нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение правил эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, если эти деяния повлекли загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха. Под нарушением правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ понимается выброс их сверх предельно допустимых экологическим законодательством нормативов. Буквальное толкование закона позволяет привлечь к уголовной ответственности любое лицо (например, водителя автомобиля) за сам факт загрязнения воздуха сверх установленных нормативов. При такой конструкции не проводится разграничение административного проступка и преступления. В качестве последствия преступления предусмотрено загрязнение атмосферы или иное изменение ее свойств.

Наличие этого недостатка отличало и ст. 223 УК РСФСР 1960 г., что повлекло за собой ее расширительное толкование Пленумом Верховного Суда СССР, указавшим в постановлении «О практике применения судами законодательства об охране природы» от 7 июля 1983 г., что ответственность

за загрязнение воздуха может наступить лишь при наличии последствий, аналогичных последствиям при загрязнении водоемов (ныне предусмотрены в ст. 250 УК РФ).

Исходя из изложенного, предлагаем ч. 1 ст. 251 УК РФ изложить в следующей редакции:

«Нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, повлекшее причинение существенного вреда окружающей природной среде, наказываются...».

Следует также обратить внимание на то, что в ч. 3 ст. 251 УК РФ, предусматривается ответственность за причинение по неосторожности смерти человеку в результате загрязнения атмосферы. Смысл данной нормы заключается в том, что в процессе загрязнения атмосферного воздуха может быть причинена смерть только одному человеку, с чем мы согласиться не можем. Ведь в результате выброса загрязняющих веществ в воздух может пострадать не только один человек, но и два и более, так как ядовитые вещества распространяются на неопределенное расстояние и могут оказать негативное воздействие на большое количество людей. В связи с этим мы предлагаем включить в ст. 251 УК РФ часть 4, предусматривающую ответственность за загрязнение атмосферы, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц.

Аналогичную ч. 4 ст. 251 УК РФ норму предлагаем включить в ст. 250 УК РФ (загрязнение вод), ст. 252 УК РФ (загрязнение морских вод) и ст. 254 УК РФ (порча земли), так как и в случае загрязнения атмосферы, и в случаях загрязнения вод, в том числе и морских, а равно загрязнения земель, вредные вещества могут оказать негативное влияние не только на одного, но и на нескольких человек. Поэтому полагаем целесообразным включить в указанные статьи пункты, предусматривающие ответственность за загрязнение соответственно, вод, морских вод, земель, повлекшее причинение смерти по неосторожности двух или более лиц.

На основании изложенного предлагаем редакцию части 4 ст. 250–252, 254 УК РФ следующего содержания:

«Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть двух или более лиц — наказываются лишением свободы на срок от пяти до семи лет».

Таким образом, полагаем, что сформулированные в статье рекомендации и выводы могут быть использованы в законотворческой деятельности по совершенствованию действующего уголовного законодательства, в научно-исследовательской работе в сфере уголовно-правовой охраны природы, в деятельности правоохранительных органов в целях повышения эффективности борьбы с преступлениями, связанными с загрязнением окружающей среды.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЦЕНТР СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПЕНЗЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА •

А.Ю. Саломатин,
доктор исторических наук, доктор
юридических наук, профессор,
зав. кафедрой, руководитель Центра
сравнительно-правовой политики Пензенского
государственного университета
valeria_zinovev@mail.ru

**Сравнительно-правовая политика
как сфера исследований
и образовательных программ**

Аннотация: статья рассматривает сравнительно-правовую политику как новую сферу исследований и образования. Автор подчеркивает важность сравнительного изучения зарубежного правового опыта и законодательных усилий российских регионов и обозначает основные задачи Центра сравнительно-правовой политики Пензенского государственного университета.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, сравнительно-правовая политика, специальные дисциплины в сфере сравнительного права.

Summary: the article deals with Comparative Legal Politics as a new sphere of research and education. The author stresses the importance of studying comparative of foreign legal experience and legislative efforts of Russian regions and designates the main tasks for the Center Comparative Legal Politics Penza State University

Key words: comparative law, Comparative Legal Politics, special disciplines in the field Comparative law

Сравнительное правоведение — бурно развивающееся направление в юриспруденции. Мы сознательно избегаем употреблять термин «отрасль права», потому что это больше, чем отрасль. В то время как многие наши коллеги, связанные с англо-американской правовой семьей, предпочитают говорить о сравнительно-правовом методе, используемом в разных отраслях¹, представители европейской континентальной правовой семьи давно уже свыклись с мыслью о нем как об отдельной отрасли².

На самом деле сравнительное правоведение более чем многолико. Справедливо ставится вопрос о юридической компаративистике, которая не ограничивается только правовыми системами, а стремится охватить правовую реальность во всем ее объеме «через исследование общего и различного

¹ См.: *Осакве К.* Размышления о природе сравнительного правоведения: некоторые теоретические вопросы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Вып. 3 (6). 2006. С. 56.

² См.: *Дамирли М.А.* Теоретико-методологические проблемы сравнительного правоведения: попытки актуализации и некоторые размышления // Там же. С. 53.

как в ней, так и ее соотношениях с другими реальностями (культурной, экономической, социальной, виртуальной и т. д.)»¹. Правомерен вопрос о выделении сравнительного государствоведения и даже сравнительного правогосударствоведения².

Сравнительно-правовая политика — наименее исследованный сегмент сравнительного правоведения. Дело в том, что это не просто применение сравнительного метода к правовой политике, которая наиболее плодотворно последнее десятилетие исследуется Саратовским филиалом Института государства и права РАН. Это чрезвычайно емкая с точки зрения практического спроса научная и учебная дисциплина, акцентирующая внимание на изучении зарубежного и отечественного опыта в области правотворчества и правоприменения, функционирования судебных и правоохранительных органов, системы правового воспитания и юридического образования, системы исполнения наказаний, анализирующая различные альтернативы государственных мероприятий по «обустройству» правовой жизни с позиций социально-правовой оптимальности и с использованием процедуры социально-правового мониторинга. Одним словом, сравнительно-правовая политика наряду с познанием правовой политики различных государств в сравнительном сопоставлении ставит и сугубо практическую задачу жесткого отбора зарубежного политико-правового опыта. Ведь совершенно очевидны предположения: а) что далеко не весь опыт является положительным и б) что его далеко не всегда возможно (или целесообразно) повторить в каждом конкретном случае.

Абсолютно прав Ю.А. Тихомиров, полагающий, что в системе права каждой страны исторически сформировались свои приоритеты. «Различен удельный вес и степень развитости отдельных отраслей. Например, в системе французского права и законодательства ярко выделяются в качестве классических конституционное и административное право с их богатой историей, ювелирной регламентацией, тщательно разработанными процедурами. В Германии и Швейцарии привлекает внимание федеральный механизм права, в котором блестяще урегулированы уровни компетенции федераций и земель, кантонов и юридические способы преодоления коллизий ...»³. Но следует ли из этого, что Россия обязательно должна воспринять французский опыт дуалистической юстиции — общегражданской и административной? Надо ли следовать Германии в обязательном создании конституционных судов в субъектах Федерации или более того, в организации пяти ветвей судебной власти?

Наряду с внешним аспектом сравнительно-правовой политики существует и аспект внутренний. Интересен не только зарубежный, но и региональный российский опыт политико-правовых действий. К сожалению, как на общеобразовательном, так и на региональном уровнях существуют проблемы:

¹ Тихомиров А.Д. Юридическая компаративистика: философские, теоретические и методологические проблемы. Киев, 2005. С. 14–15.

² См.: Голубева Л.А., Чернооков А.Э. Сравнительное государствоведение. СПб., 2009; Онищенко Н.Н. К вопросу о понятии «сравнительного правогосударствоведения» (некоторые подходы к анализу и изучению) // Сравнительное правоведение в российском высшем образовании / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза, 2009.

³ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996. С. 14–15.

дублирование, ошибки в праве, низкое качество законов¹. Сравнительное изучение правотворческого опыта регионов позволяет свести эти негативные моменты к минимуму. В то же время реализовать предложение по введению регионального права по аналогии с швейцарским кантональным правом² возможно только после сравнительно-правовых экспертиз законодательства различных субъектов Российской Федерации.

В Пензенском государственном университете только-только начинают заниматься проблемами сравнительно-правовой политики. В то же время накоплен определенный задел в области сравнительного правоведения. Подготовленный совместно с А.В. Малько учебно-методический комплекс³ не только позволяет вести полноценное преподавание сравнительного правоведения в правосистемном аспекте для старших курсов специалитета, но и может стать исходным материалом для подготовки ряда спецкурсов. Прежде всего, используя собственные наработки и книги М.Н. Марченко⁴, мы готовы в 2010–2011 учебном году ввести спецкурс «Введение в Сравнительное правоведение» в рамках дисциплины «Теория государства и права», изучаемой первокурсниками. Содержащийся в ней раздел «Правовые системы современности» требуется расширить до спецкурса (хотя бы в объеме 10–12 часов), позволив некоторым студентам писать курсовую работу по сравнительно-правовой проблематике. В данном случае мы бы ограничились рассмотрением ведущих правовых семей: романо-германской, англо-саксонской, мусульманского права, имея в виду выявление их родовых черт. При этом для подготовки семинарских занятий (а в идеале следовало бы провести 6 часов лекций и 6 часов семинаров) очень подходит материал из книги М.Н. Марченко «Курс сравнительного правоведения» в виде извлечений из работ известных юристов и религиозно-правовых памятников⁵.

В то же время элементы сравнительно-правовой политики можно было бы представить на выпускном курсе в рамках дисциплины «Проблемы теории государства и права». В период подготовки к государственному экзамену очень полезным является стимулирование студентов для поиска ответов на вопросы о направлениях оптимизации российской правовой системы, систематизации законодательства и восполнения пробелов в нем, повышения эффективности судебно-правовой политики, правового воспитания.

Разумеется, не следует забывать и о преподавании полноценного курса сравнительного правоведения с акцентом на конкретные отрасли права или национальные правовые системы. В Пензенском государственном университете он реализуется старшекурсниками в достаточном объеме — 34 часа лекций и 34 часа семинарских занятий.

¹ См.: Малько А.В. Законотворческая политика в современной России и ее субъектах: необходимость формирования // Законотворческая политика субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики / под ред. А.В. Малько. Пенза, 2010. С. 7.

² См.: Гуляков А.Д. Законотворческая политика субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики // Там же. С. 21.

³ См.: Малько А.В., Саломатин А.Ю. Сравнительное правоведение : учебно-методический комплекс. М., 2008.

⁴ См.: Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. Общая часть : учебник для юридических вузов. М., 2001; *Его же*. Курс сравнительного правоведения. М., 2002; *Его же*. Правовые системы современного мира. М., 2008.

⁵ См.: *Его же*. Курс сравнительного правоведения. М., 2002. С. 584–612, 721–745, 1035–1087.

Большие возможности для обновления юридического образования дает магистратура с ее творческими, академическим спецкурсами. В учебном плане магистратуры по специальности 12.00.01 предусмотрено несколько дисциплин сравнительно-правовой ориентации: «Правовые системы современности», «Конституционное правосудие: сравнительный анализ зарубежных и российских моделей», «Социальное государство. Зарубежный и российский опыт социальной политики», «Государство и религии: особенности институционального взаимодействия в условиях различных правовых культур». В первом семестре магистранты начинают изучать основополагающий элемент программы — дисциплину «Сравнительно-правовая политика», по которой предусмотрена письменная работа. В третьем семестре она получает практическое подкрепление в спецпредмете «Общественное мнение и право. Социально-правовой мониторинг», что вооружает магистрантов умениями проведения социологических исследований в области права и социально-правовых экспертиз. Крайне важно также показать обучающимся ретроспективу и перспективы государства и права сквозь призму актуальной в настоящее время теории модернизации. Именно этой цели служит один из предметов национально-регионального компонента «Модернизационные и постмодернизационные процессы в сфере государства и права». В его рамках рассматриваются не только общие закономерности, но и национально-государственные особенности модернизации. Наконец, завершающим моментом магистерской подготовки являются дисциплины четвертого семестра «Международные организации и государства: основы взаимодействия на примере Европейского Союза» и «Влияние глобализации на национальное законодательство».

Созданный в 2010 г. совместно с Саратовским филиалом Института государства и права РАН научно-образовательный центр сравнительно-правовой политики призван не только оказывать образовательные услуги (о чем было сказано выше, в связи с работой магистратуры), но и проводить научные исследования. В частности, только что издана монография, содержащая анализ моделей модернизации государства и права в США и России¹. Авторы продолжают работу над выбранной темой, добавляя в новую книгу, выход которой намечен на 2011 г., сюжеты об особенностях государственной модернизации в западноевропейских странах (Великобритании, Франции, Германии, Испании, Италии). По сути дела это основа для будущих изысканий в сфере сравнительно-правовой политики применительно к этим же странам. В то же время при их осуществлении следует подумать о том, чтобы на первом этапе ограничиться рассмотрением ключевых отраслей, имеющих самое непосредственное отношение к потребностям современного человека (например, право социальной защиты, уголовное, корпоративное право). Эти и другие проблемы компаративисты из Пензы и регионов России намечают в самом первичном виде рассмотреть на международной конференции, посвященной компаративистике, которая будет проводиться в Пензенском государственном университете в ноябре 2010 г.

¹ См.: Саломатин А.Ю., Туманова А.С. Политическая модернизация: сравнительный анализ моделей развития на примере США и России. Пенза, 2010.

Н.В. Макеева,
кандидат юридических наук, доцент
Пензенского государственного университета
makeeva-nv@yandex.ru

Универсализация образовательных программ на основе сравнительно-правового метода

Аннотация: статья посвящена одному из важнейших направлений модернизации российского высшего образования — универсализации образовательных программ. Автор полагает, что основой данного процесса должен выступить сравнительный подход как наиболее важное исследовательское средство.

Ключевые слова: сравнительно-правовой метод, образовательная методика, сравнительное право, правовой мониторинг, модернизация образования.

Summary: the article is devoted one of the the most important directions of modernization of russian higher education that is the universalization of educational programs. The author supposes that base of the process of universalization that is the comparative approach as most important exploratory facility.

Key words: comparatively-legal method, educational strategy, comparative law, legal monitoring, modernization of education.

В последние десятилетия одной из наиболее характерных особенностей развития образования является его интернационализация, что требует, по мнению специалистов Центра сравнительного правоведения, политического и социально-правового мониторинга Пензенского государственного университета (далее — Центр), универсализации образовательных программ, основой которой выступает сравнительно-правовой метод исследования. Сравнительный подход — это наиболее плодотворное исследовательское средство в глобализирующемся обществе для глобализирующейся науки¹.

Сравнительный подход в сфере юридического образования наиболее ярко выражен в дисциплине «Сравнительное правоведение», в преподавании которой оптимально сочетание двух подходов: системно-страноведческого и функционально-отраслевого. Первый лучше всего реализуется посредством лекционного курса. Второй подход базируется на сравнительном анализе отраслей права и правовых институтов в различных государствах, и его рациональнее всего использовать на семинарских занятиях.

Проблема качества сравнительно-правовых исследований является весьма сложной и определяется целым рядом объективных и субъективных факторов. Среди объективных в первую очередь следует назвать ограниченный круг источников получения соответствующей информации². Для решения указанной проблемы применительно к образовательному процессу специалистами Центра был разработан и издан сборник «Конституционные

¹ См.: Саломатин А.Ю. Сравнительный подход к трудовому праву и праву социальной защиты: впечатления о IX Международном семинаре в г. Бордо // Сравнительный метод в правоведении и политологии : сборник учебных материалов / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза, 2009. С. 12.

² См.: Марковичева Е.В. К вопросу об использовании современными исследователями сравнительно-правового метода // Сравнительный метод в правоведении и политологии : сборник учебных материалов / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза, 2009. С. 100.

и законодательные акты зарубежных государств»¹, в котором содержатся извлечения из конституционного, гражданского, корпоративного, трудового и уголовного законодательства ряда зарубежных стран. Методика работы с указанными документами изложена в статье «Проведение семинарских занятий по дисциплине “Сравнительное правоведение”»².

Проведение сравнительных исследований в различных отраслях правового знания имеет не только теоретический, но и практический аспект. При разработке концепций новых нормативных правовых актов разработчики должны четко представлять сущность и функционирование тех правовых институтов, которые они предлагают заимствовать из зарубежного правового опыта. На уровне научных работ также достаточно часто высказываются рекомендации о создании того или иного правового акта, аналогичного зарубежному. Так, ярким примером может служить возможность создания Торгового кодекса Российской Федерации по аналогии с законодательными актами зарубежных стран. Необходимость принятия подобного нормативного правового акта в России была исследована в рамках работы Центра и неоднократно обсуждалась со студентами гражданско-правовой специализации на семинарских занятиях по дисциплине «Сравнительное правоведение».

В большинстве стран давно приняты и действуют кодексы, в той или иной мере регулирующие торговые отношения. В частности, торговые кодексы действуют во Франции и Германии, коммерческие кодексы — в Эстонии и Чехии, хозяйственный кодекс — в Украине. При этом в Японии, например, наряду с гражданским кодексом приняты и хозяйственный, и торговый кодексы. В рамках семинарского занятия студенты исследуют структуру и основные аспекты торгового законодательства ряда зарубежных стран, результатом чего является аргументированный вывод о возможности заимствования отдельных положений зарубежного торгового законодательства.

В настоящее время в России подготовлено несколько концепций и примерных макетов торгового кодекса. Наибольший интерес для исследования, по мнению специалистов Центра, представляют концепции Б.И. Пугинского³, Л. Крепского⁴ и Л.В. Андреевой⁵. Необходимость кодификации торгового законодательства существует не только в России. Как отмечает Б.Г. Трусов, в Украине приняты сотни нормативных актов, регулирующих торговые отношения, которые существуют разрозненно, иногда их нормы дублируют друг друга, в связи с чем затруднено их применение. Данная проблема, по его мнению, может быть решена посредством кодификации

¹ См.: Саломатин А.Ю., Макеева Н.В. Конституционные и законодательные акты зарубежных государств : сборник документов для сравнительного правового анализа с методическими рекомендациями. Пенза, 2005.

² См.: Макеева Н.В. Проведение семинарских занятий по дисциплине «Сравнительное правоведение» // Сравнительный метод в правоведении и политологии : сборник учебных материалов / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза, 2009. С. 108–116.

³ См.: Пугинский Б.И. Коммерческое право России. М., 2005. С. 33–34.

⁴ См.: Крепский Л. Торговый кодекс России: каким ему быть // Хозяйство и право. 1999. 12. С. 91–95.

⁵ См.: Андреева Л.В. Коммерческое право России. М., 2006. С. 41.

торгового законодательства¹. Однако необходимо обратить внимание на то, что эффективность действия торгового законодательства не зависит напрямую от его кодификации. Предлагаемая методика проведения семинарских занятий по дисциплине «Сравнительное правоведение», разработанная специалистами Центра, позволяет интенсифицировать практическую сторону обучения.

Интернационализации образования способствует углубление процессов политической и экономической интеграции, развитие глобальных систем телекоммуникаций и многие другие факторы. Российское высшее образование является вполне привлекательным для иностранных студентов. В настоящее время одним из наиболее важных направлений международной деятельности российских вузов выступает создание благоприятных условий для ускорения интернационализации образования в России, необходимой предпосылкой которой является, в частности, разработка современной методики по изучению дисциплин юридического блока иностранными студентами.

Как показывает ряд исследований, проведенных Центром, в процессе изучения данных дисциплин одной из основных проблем является проблема освоения российской юридической терминологии и сложности в восприятии правовых конструкций нормативных правовых актов. Решить ее помогает внедрение сравнительно-правового метода в образовательный процесс. Специалистами Центра разработана соответствующая образовательная методика, основанная на применении сравнительно-правового метода².

Одним из направлений работы Центра является проведение пилотажных социологических исследований, выступающих инструментом корректировки и детализации правовой реформы. Аналитические исследования, прибегающие к системному подходу и сравнительному методу в целях оптимизации правовой политики, чрезвычайно важны. Однако не менее важным вопросом выступает выявление социальной составляющей в правовом реформировании. Опросы различных групп населения, выполненные по разным методикам, способны не только донести до инициаторов реформы глас народа относительно уже предпринятых шагов, но и представить информацию по их возможной коррекции и детализации. Конечно, многое может дать опрос профессионалов — прежде всего, о процессе и результатах правоприменения. И подобные опросы, несомненно, нужны. Вместе с тем следует изучать массовое правосознание ключевых социально-культурных и социально-профессиональных слоев.

Социология права крайне редко испытывает потребность в общенациональных, «сплошных» исследованиях, за исключением случаев, когда речь идет о выявлении общественного мнения по судьбоносным вопросам правового развития. Однако вполне оправданы пилотажные опросы, предоставляющие информацию к размышлению. В них проблема величины выборки

¹ См.: *Трусов Б.Г.* Проблемы коммерческого (торгового) права Украины. URL: http://www.nbuv.gov.ua/Articles/kultnag/knp200012/knp12_41.doc (дата обращения: 19.03.10).

² См.: *Макеева Н.В.* Применение сравнительно-правового метода в процессе обучения иностранных студентов // *Сравнительное правоведение в российском высшем образовании* : сборник учебно-методических и научных материалов / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза, 2009. С. 70–77.

как количественный показатель не имеет существенного значения; гораздо важнее качественные результаты: степень оригинальности и искренности высказанных мнений и предложений, а также их осознаваемая и неосознаваемая мотивация. В связи с этим целесообразно применять не только традиционные опросы, но и более свойственные маркетингу, чем социологии интервью в фокусных группах и глубинные интервью.

Специалистами Центра была разработана карточка пилотажного исследования¹, один из вопросов которой касался, в частности, выявления недостатков правового регулирования отдельных институтов в следующих отраслях:

- в гражданском праве,
- в уголовном праве,
- в административном праве,
- в трудовом праве.

Подвергнув ответы студентов юридического факультета общему анализу, можно сделать следующие выводы:

- студенты неохотно идут на выявление недостатков в действующем законодательстве (некоторые работы не содержат ответов по данному вопросу, другие — содержат ответы лишь по некоторым его составляющим);
- в гражданском праве, в основном, ответы затрагивают неурегулированность или скорее неопределенность в области авторских и патентных отношений;
- в области уголовного права студентами были обнаружены недостатки в сфере обеспечения исполнения наказаний и уголовного процесса;
- в административном праве — в отношениях в области безопасности дорожного движения;
- в трудовом праве — по широкому кругу отношений (от заработной платы до труда мигрантов). Особый интерес вызвал ответ о несоответствии норм трудового законодательства действительности.

Подобные пилотажные исследования должны играть весьма значительную роль в образовательных программах студентов-юристов, так как позволяя сопоставить нормативно-правовой материал и практику его применения.

Специалисты Центра полагают, что универсализация образовательных программ выступает одним из важнейших направлений модернизации российского высшего образования.

¹ См.: Саломатин А.Ю., Макеева Н.В. Пилотажные социологические исследования как инструмент корректировки и детализации правовой реформы // Политология и правоведение: проблемы преподавания и научных исследований : сборник учебных материалов. Пенза, 2007.

С.Ю. Суменков,
кандидат юридических наук, доцент
Пензенского государственного университета
sumenkov@bk.ru

Исключения в различных отраслях российского права: сравнительно-правовой аспект

Аннотация: в статье анализируются формы проявления исключений в различных отраслях российского права. Автор на законодательных примерах показывает всеобщность исключений как приемов юридической техники. Обосновывается необходимость учета исключений и выработка каких-либо общих закономерностей.

Ключевые слова: исключение, публичное право, частное право, сравнение.

Summary: the forms of exceptions' displays in various branches of Russian law are analyzed in the article. The author shows generality of exceptions as methods of legal technique by giving legislative examples. The article substantiates the necessity of taking into account the exceptions and development of some general regularities.

Key words: exception, public law, private law, comparison

Исключения в праве — это допускаемые юридическими нормами и закрепленные в них отличные от общеустановленных правил положения, применяемые уполномоченными на то субъектами при определенных условиях.

Присутствие исключений в праве позволяет ему как государственно-властному регулятору быть высокочувствительным к природе регулируемых им объектов. Посредством исключений достигается соответствие между правом и подлинными условиями социальной среды. Последнее представляется особенно важным, ибо международный, в том числе и российский опыт подтвердил, что «право никогда не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества»¹.

Право, с одной стороны, устанавливает принципы регулирования социальных отношений, с другой, — будучи результатом отражения реального мира, предусматривает определенные возможности отступления от общеобязательного эталона. В противном случае оно рискует превратиться в аморфную, реально не работающую, противоречивую и, как следствие, тормозящую общественное развитие систему юридических норм, ведь единый характер права не означает стирания всех различий между людьми. «Позитивная правовая жизнь как явление богаче, насыщеннее права. Жизнь не укладывается в системы правил, даже не достаточно жестких»².

Тем самым одна из проблем правового регулирования заключается в объективной невозможности его осуществления посредством установления единых эталонов поведения. Правила как предписания обобщенного харак-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. С. 19.

² Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права. М., 2003. С. 394.

тера не в состоянии учитывать разнообразие жизненных ситуаций, неоднородность субъектов, сложный характер их взаимосвязей.

Возникающие жизненные казусы, не подпадающие под типизированные нормативные шаблоны, требуют особого подхода к их правовому опосредованию с учетом многообразия фактических обстоятельств, их специфики и своеобразия. Подобное, как следствие, детерминирует появление таких понятий, как «особые обстоятельства», «уважительные причины», «исключительные обстоятельства», «особые условия», «исключительные случаи». В плане юридической техники они представляют собой исключения из юридических правил.

«Исключения — это прием правотворческой техники, который позволяет изменить общее правило поведения, не соблюдать то, о чем гласит закон, какое-либо правило, соглашение, в особых или специальных целях или интересах»¹.

При этом необходимо отметить, что хотя исключения и выступают в качестве отклонений от единых типизированных правил нормативного регулирования, они не направлены против правил, не нарушают их, а напротив подпадают под них, соотносятся с ними как часть и целое. Именно поэтому правовые исключения, равно как и правила, являются предписаниями государства и существуют в виде объективированных институтов, формализованных юридических норм, выраженных в законах, иных общеобязательных нормативных юридических документах.

Палитра правовых норм, содержащих различного рода исключения, достаточно широко представлена в отраслях российского права². Подобное объясняется тем, что исключения имеются в арсенале субъекта правотворчества, поскольку как уже было сказано, разнообразие общественных отношений не всегда позволяет законодателю урегулировать их путем принятия абсолютно определенных норм права.

Для исключения из правила, его констатации и применения нужны правовые положения определенного характера, реализация которых зависит от усмотрения правоприменителя. В данном случае «законодатель вынужденно использует прием неопределенных формулировок (так называемых каучуковых норм, правовых принципов, целевых норм-программ и т. п.), для того чтобы распространить действие закона на круг неизвестных ему ситуаций, которые потенциально могут возникнуть. Все это определяет значительную сферу дискреции правоприменителя и соответственно открывает возможности влияния массе правообразующих факторов, несводимых к правовой норме»³.

Тем самым, право установления исключения отдано на усмотрение уполномоченного субъекта вследствие невозможности определения четких критериев такого случая в действующем законодательстве.

Данная тенденция особенно ярко проявляется в семье общего права. Так, Р. Давид, характеризуя исключения из правил как один из основных

¹ *Кашанина Т.В.* Юридическая техника. М., 2007. С. 192.

² См. подробнее: *Малько А.В., Суменков С.Ю.* Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения. Пенза, 2005; *Их же.* Исключения в праве в условиях реформ: постановка проблемы // Государство и право. 2006. 10. С. 3–10.

³ *Кашанин А.В., Третьяков С.В.* Общетеоретические основания исследования проблем правоприменения // Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 44.

технических приемов английского права, писал: «Техника исключений тесно связана с английским понятием правовой нормы (legal rule). При помощи исключений английские юристы пытаются все более и более ограничить сферу применения и содержание нормы, которая в своем первоначальном виде всегда кажется им чересчур общей»¹.

Однако приписывать исключения только странам англосаксонской правовой семьи было бы в корне неправильно. Наличие исключения из правил характерно для романо-германской семьи в большей степени, чем для всех иных правовых систем. Подобное детерминировано тем, что норма, являющаяся основным элементом в государствах, входящих в романо-германскую семью, выступает в качестве определенного рода абстракции. Соответственно, исключения необходимо считать теми юридическими средствами, с помощью которых устраняются противоречия между предписаниями общего характера, какими по своей природе являются нормы права, и реальными условиями социальной среды. К таким противоречиям О.Э. Лейст относил «прежде всего противоречие между абстрактностью отдельных предписаний закона, лаконично определяющего основные принципы правового регулирования определенной сферы общественной жизни, и конкретностью этой сферы, многообразием и индивидуальной неповторимостью составляющих ее жизненных ситуаций и отношений»².

Государство, принимая правовые нормы, в превентивном плане прогнозирует возможность наступления экстраординарных ситуаций, но объективно не способно регламентировать каждый такой случай, обладающий к тому же чрезвычайным, исключительным характером.

Такое положение характерно для отраслей как публичного, так и частного права, как для материального, так и для процессуального права.

Именно в процессуальных нормах закреплена множественность исключений, ибо процесс отражает динамику реализации прав и обязанностей, регламентирует порядок и процедуру разрешения конкретных индивидуальных дел. Не случайно Д.И. Курбский, характеризуя процессуальные положения, считал, что «нормы эти — не плод кабинетного творчества, они продиктованы практикой»³. Классическим примером исключения из процессуальных правил выступает исключение из принципа гласности судопроизводства, действующего в уголовном, гражданском, арбитражном процессах, которое состоит в том, что в определенных ситуациях суд может принять решение о рассмотрении дела в «закрытом» режиме. При этом в некоторых случаях объявление о закрытом слушании дела является не правом, а обязанностью суда (в частности, ст. 241 УПК РФ содержит безусловное требование о подобном порядке судебного разбирательства уголовных дел в отношении лиц, не достигших 16-летнего возраста, а также дел о половых преступлениях)⁴.

Вместе с тем безусловные требования о применении исключительных предписаний встречаются достаточно редко. В подавляющем большинстве

¹ Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 273.

² Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2008. С. 90.

³ Курбский Д.И. Избранные статьи и речи. М., 1948. С. 46.

⁴ См.: Бозров В. Гласность и тайна в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 2002. 2. С. 11.

природа исключений диспозитивна, во многом зависит от усмотрения уполномоченного субъекта. Исключение — это предусмотренная правом уникальная возможность отступления от общего порядка, а «превращение правовой возможности в действительность немислимо вне деятельности людей, творящих и реализующих правовые акты»¹. Поэтому нет ничего удивительного в том, что применение исключений в доминанте своей зависит от воли правоприменителя. «Властный характер правоприменения состоит в том, что данная деятельность осуществляется только специальными органами, должностными лицами и некоторыми общественными объединениями, которым государство ее поручает и доверяет, контролируя результаты»².

Субъектом, не относящимся к органам государственной власти, но обладающим правом принятия властных решений в особых условиях, в частности, является работодатель, который в соответствии со ст. 113 Трудового кодекса РФ может привлечь работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни без их согласия при установлении исключительных случаев, примерный перечень которых содержится в тексте указанной нормы.

Кодекс торгового мореплавания РФ предоставляет капитану судна право констатировать исключительный случай и отдать распоряжение о предании тела умершего морю согласно морским обычаям с составлением соответствующего акта (ст. 70). Такая исключительность продиктована тем, что судно должно находиться длительное время в открытом море и тело умершего не может быть сохранено.

Правом на усмотрение в исключительных случаях наделены муниципальные органы, чья правоприменительная деятельность санкционирована государством. К примеру, ст. 49 Земельного кодекса РФ предусматривает возможность для органов местного самоуправления в исключительных случаях производить изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд в порядке и на условиях, предусмотренных законом.

Федеральное законодательство в некоторых сферах передает прерогативы определения исключения органам государственной власти субъектов Федерации. Так, ч. 6 ст. 75 Лесного кодекса РФ предусматривает, что исключительные случаи заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений устанавливаются законами субъектов РФ.

Согласно ч. 2 ст. 13 Семейного кодекса РФ порядок и условия, при наличии которых вступление в брак в виде исключения с учетом особых обстоятельств может быть разрешено до достижения возраста шестнадцати лет, могут быть установлены законами субъектов РФ.

Перечень таких «особых обстоятельств», допускающих исключения из общих правил, определяется по-разному. Так, законодатели Московской, Владимирской, Калужской и Самарской областей признали особыми лишь три обстоятельства: беременность, рождение ребенка и непосредственную

¹ Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 352.

² Вопленко Н.Н. Реализация права // Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2007. Т. 2. С. 710.

угрозу жизни одной из сторон; в Рязанской области перечень обстоятельств не является исчерпывающим: разрешение может быть дано при вышеназванных и «других чрезвычайных обстоятельствах»¹.

Наиболее многочисленной категорией субъектов правоприменения, имеющих право признавать исключения из правил и принимать соответствующие властные предписания, являются правоохранительные органы государства.

Диапазон усмотрения исключений в правоохранительной сфере достаточно велик. Думается, что это объясняется необходимостью дифференциации и индивидуализации при использовании государственного принуждения и привлечения к ответственности; надлежащего правового обеспечения своевременной и адекватной реакции государственных органов на нарушение законности; создания условий наибольшего благоприятствования для предотвращения, пресечения и профилактики правонарушений.

Так, например, ч. 1 ст. 27.16. КоАП РФ предусматривает, что такая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как временный запрет деятельности, может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения наступления особо тяжких последствий.

В соответствии с УПК РФ (ч. 1 ст. 124) в исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы прокурором либо руководителем следственного органа в срок не до трех, а до десяти суток, о чем извещается заявитель.

Суд после вступления его решения в законную силу имеет право в порядке исключения возратить носители аудио- и видеозаписей лицу или организации, от которых они получены (ст. 78 ГПК РФ); провести судебное разбирательство по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях в отсутствие подсудимого, который находится за пределами территории РФ и (или) уклоняется от явки в суд (ч. 5 ст. 247 УПК РФ); признать в судебном порядке того или иного субъекта членом семьи нанимателя жилого помещения (ч. 1 ст. 69 Жилищного кодекса РФ) и т. д.

Следует особо отметить важнейшую роль суда в процессе констатации и разрешении исключительных случаев. Связано это с социальной значимостью судебных органов в структуре государственной власти, а также с тем, что «судебная практика приспособливает общеправовую норму к особенному и единичному — конкретным жизненным ситуациям»².

В Земельном кодексе РФ (далее — ЗК РФ) закреплен принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (ч. 4 ст. 35 ЗК РФ). На невозможность отступления от этого принципа неоднократно обращалось внимание высшими судебными органами РФ (пп. 11, 12, 13 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда от 24 марта 2005 г. 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»³).

¹ Семейный кодекс в регионах. М., 1998. С. 7–8.

² Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Журнал российского права. 1997. 6. С. 49.

³ См.: Специальное приложение к «Вестнику ВАС РФ». 2005. 12.

Вместе с тем законодатель в том же п. 4 ст. 35 ЗК РФ предусмотрел возможность отступления от вышеуказанного принципа в следующих случаях: отчуждение части здания строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка; отчуждение части здания строения, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота в соответствии со ст. 27 ЗК РФ. «Следует отметить, что данную возможность законодатель предоставил участникам гражданского оборота в виде исключения из общего правила лишь в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами»¹.

В обязательственном праве также предусмотрен ряд исключений, обеспечивающих необходимую гибкость правового регулирования в рассматриваемой сфере².

Данный список исключений можно продолжать еще достаточно долго. Однако думается, что главное не столько в количестве исключений, сколько в возможности констатации того, что в механизме правового регулирования реально сложился и действует специфический технико-юридический режим, который С.С. Алексеев определяет как «режим исключений». В него входят, «во-первых, общее правило (“все”) и, во вторых, исключения из него, чаще всего перечень исключений»³.

Подводя итог всему сказанному, можно сделать следующие выводы:

- наличие исключений — объективная реальность, вызванная многообразием регулируемых правом общественных отношений;
- учет исключений из правил, их нормативное закрепление позволяют увеличить эффективность правового регулирования и минимизировать разрыв между действующим законодательством и подлинным состоянием общественных отношений;
- исключения понимаются как всеобщий прием юридической техники, применение которого во многом зависит от усмотрения субъекта, наделенного правом его реализации;
- сравнительно-правовой анализ исключений из правил показывает их многогранность, разносторонность, возможность присутствия в различных правовых семьях, проявления их в материальном и процессуальном, публичном и частном праве;
- сущность и юридическая природа исключений должны подвергаться дальнейшему теоретическому осмыслению и научному изучению.

¹ Емельянов В.С. Исключения из принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов // Российская юстиция. 2007. 2. С. 35.

² См.: Ломидзе О. Переход обязательственных прав: общее правило и исключения // Российская юстиция. 2000. 9. С. 34–37.

³ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 172.

Н.А. Санисалова,
кандидат юридических наук, доцент
Пензенского государственного университета
sanny_nat@list.ru

Развитие современного российского гражданского права в свете зарубежного правового опыта

Аннотация: статья посвящена исследованию основных и приоритетных направлений развития гражданского права России на современном этапе во взаимосвязи с зарубежным законодательством. Автор выделяет наиболее значимые положения Концепции развития гражданского законодательства, дает им свою оценку.

Ключевые слова: модернизация права, кодификация права, коллизионное регулирование, вещное право, обязательственное право.

Summary: the article is devoted to research of basic and priority directions of civil law development in modern Russia in the correlation with foreign legislation. The author emphasizes the most important regulations of Civil law development conception and evaluates them.

Key words: modernization of law, law codification, conflict of laws, proprietary interest, law of obligation

На современном этапе развития законодательства концептуально закреплены новые правовые цели. Учитывая, что «одной из главных черт нового правопорядка... является возрождение и законодательное закрепление частного права»¹, возрастает роль гражданского права как основного регулятора формирующихся рыночных отношений. В связи с этим важно обеспечить полисистемное развитие цивилистического права.

Развитие в России рыночных отношений по своей форме и содержанию приближено к существующим в промышленно развитых странах, что объясняет тенденцию «европеизации» частного права на современном этапе.

По мере развития имущественных и иных отношений ГК нуждается в определенном постоянном обновлении и совершенствовании. Основное же направление его дальнейшего развития сопряжено с изучением тенденций развития частного права в европейских странах, включая право Европейского союза, с которым исторически было и традиционно продолжает оставаться связанным развитие российского гражданского права. Важно отметить, что гражданское законодательство, учитывающее зарубежный и международный опыта правового регулирования, «должно соответствовать национальным традициям и особенностям российского правопорядка. Это исключает прямое копирование ("рецепцию") зарубежных образцов, тем более противоречащих основам европейского континентального права, на которых исторически базируется российское гражданское право, и предполагает постепенное освобождение отечественного правопорядка от поспешно воспринятых (или навязанных

¹ Суханов Е.А. Современное развитие частного права в России // Юрист. 2001. 3. С. 2.

ему) чужеродных подходов»¹. Основным направлением кодификационной работы в сфере гражданского права является переход от создания новых законодательных актов к развитию и совершенствованию имеющегося законодательства.

Одним из важнейших путей являются разработка и принятие Концепции развития гражданского законодательства по отдельным, наиболее важным направлениям законодательного развития². Ее принятие обусловлено, прежде всего, несоответствием современного гражданского законодательства важным экономическим и социальным преобразованиям, произошедшим после 1994 г., что связано, например, с определением организационно-правовых форм и статуса юридических лиц, видов и содержания вещных прав на имущество, с регулированием гражданско-правовых отношений по поводу имущества, составляющего основу гражданского оборота, — земли и других природных ресурсов.

При этом главная роль в реализации таких направлений в Концепции отводится модернизации Гражданского кодекса, прежде всего его первой части, как закона, определяющего предмет и принципы гражданского права и устанавливающего общие и наиболее важные правила гражданско-правового регулирования. На базе и с учетом предлагаемых изменений ГК в Концепции намечен ряд серьезных изменений других федеральных законов, в том числе путем преобразования правовых институтов и отдельных отраслей законодательства³.

В гражданское законодательство намечается внести два принципиальных изменения системного характера.

Планируется включить в круг отношений, регулируемых гражданским законодательством и определяющих его предмет (ст. 2 ГК), корпоративные отношения. В литературе данная идея в основном поддерживается⁴. Этим, в известной мере условным, названием охватывается уже достаточно четко обособившаяся группа интенсивно развивающихся отношений по созданию юридических лиц корпоративного типа, участию в них и связанным с таким участием обязательствам.

Второе изменение связано с необходимостью создания в ГК комплекса взаимосвязанных институтов вещного права, имеющих своей основой право собственности и объединенных развернутой системой общих норм

¹ Суханов Е.А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права : сборник статей, посвященный 80-летию со дня рождения профессора В.А. Дозорцева (СПС КонсультантПлюс).

² Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (Концепция) подготовлена на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

³ Такой подход соответствует Указу Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г., предусматривающему разработку на основе Концепции в 2009–2010 гг. законопроектов о внесении изменений в Гражданский кодекс (п. «а» ст. 3). Вслед за этим в течение 2011–2012 гг. предстоит работа по приведению в соответствие с Концепцией и с вытекающими из нее изменениями ГК обширного массива российского законодательства)

⁴ См.: Яковлев В.Ф. Вся работа проходила в дискуссиях // Закон. 2009. 5. С. 7–13; Гутников О.В. Концепция совершенствования общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации: основные идеи // Там же. С. 27–47.

вещного права. В отличие от большинства развитых западных правовых систем в российском законодательстве не создана система стабильных вещных прав на землю и другие природные ресурсы. Реализация Концепции должна привести к ее созданию, что повлечет перераспределение соответствующего нормативного материала между ГК и комплексными законами природоресурсного законодательства.

Многие ученые поддерживают необходимость сосредоточения в ГК РФ частного права норм, посвященных регулированию оборота природных объектов, изъяв их из отраслевых кодексов¹.

Концепция основывается на идее необходимости создания полноценной системы ограниченных вещных прав, которая могла бы удовлетворить потребности участников гражданского оборота также в основном именно на вещном праве (максимально стабильном и защищенном) режиме пользования чужим имуществом. Это, в свою очередь, должно привести к существенному обогащению содержания разд. II за счет более подробного регулирования прав на чужие вещи.

Владельческая защита является институтом, известным многим правовым системам. Существовала она и в российском дореволюционном праве, была предусмотрена и проектом Гражданского уложения. Действующее же законодательство не содержит норм о владении и владельческой защите, что разработчики Концепции признают одним из серьезных недостатков ГК².

Задача посессорной защиты — предотвратить произвольное лишение владения, создать эффективные юридические средства против захвата чужого имущества. С этой точки зрения посессорная защита является некой превенцией, которая должна снизить количество дел о самоуправном самовольном лишении владения, в том числе о силовых захватах. В то же время есть опасность, что новые положения будут активно использоваться недобросовестными владельцами в спорах с собственниками вещи.

Новеллы в отношении регулирования ограниченных вещных прав на землю связаны с введением двух прав: права суперфициарного типа и права типа эмпфитевзиса.

В Концепции планируется отразить развитую систему правовых взглядов на приобретение права собственности добросовестным приобретателем, в частности, будет четко определяться момент, с которого добросовестный приобретатель становится собственником, будет введена презумпция права собственности приобретателя. Кроме того, в Концепции решается проблема соотношения норм о добросовестном приобретении права собственности (ст. 223 ГК РФ) и о приобретении права собственности по давности владения (ст. 234 ГК РФ): все случаи, которые не охватываются ст. 223, будут охватываться ст. 234.

¹ См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч.; Дроздов И.А., Козырь О.М. О вещных правах на земельные участки и иные природные объекты // Закон. 2009. 5. С. 55–62.

² Предлагается защита фактического владения независимо от того, основано оно на каком-либо праве или нет: владелец вправе предъявить нарушителю владения или любому последующему владельцу иск против лишения владения или об устранении нарушений, не связанных с лишением владения.

В целях обеспечения добросовестного и надлежащего осуществления гражданских прав и исполнения гражданских обязанностей многочисленные новеллы предполагается внести и в обязательственное право. С этой целью в Концепции предлагается широкий спектр мер, направленных на укрепление нравственных начал гражданско-правового регулирования, например, введение в гражданское законодательство принципа добросовестности в качестве одного из наиболее общих и важных принципов гражданского права, введение в ГК института преддоговорной ответственности по принципу *culpa in contrahendo* — ответственность за вину в преддоговорных отношениях (неосторожность в переговорах, лат.), другая мера — конкретизация лишаемых правовых последствий «иных форм злоупотребления правом», предлагается также модифицировать многие нормы о недействительности сделок и др.

Безусловно, в контексте общих начал формирующихся норм европейского договорного права представляет интерес отношение к принципу добросовестности в договорных отношениях, поскольку данный вопрос достаточно актуален с точки зрения развития российского гражданского права. В национальных правовых системах государств — членов ЕС роль этой правовой категории порой достаточно серьезно различается. В европейских странах, чьи правовые системы относятся к континентальной правовой традиции, добросовестность в договорных отношениях признается, как правило, фундаментальным принципом. В правовых системах, основанных на общем праве (*common law*), так же как и в других европейских юрисдикциях, где критерий добросовестности имеет ограниченное применение в договорных отношениях, использование ссылки на соблюдение добросовестности рассматривается преимущественно как средство юридической техники.

С одной стороны, нормативное закрепление этого принципа позволит более широко применять меры гражданско-правовой защиты в случае недобросовестных и неразумных действий участников оборота, но, с другой стороны, дать объективное определение добросовестности довольно сложно, поэтому велика угроза, что фактически добросовестное лицо может по формальным признакам быть признано недобросовестным и в результате лишится права на защиту своих прав. В случае закрепления данного принципа, думается, целесообразно определить некие «ориентиры», критерии добросовестности.

Что касается предложения ограничить право суда уменьшать размер неустойки по ст. 333 ГК (такое снижение будет возможно только по ходатайству ответчика при условии, что он докажет явную несоразмерность неустойки), то его, на наш взгляд, можно оценить положительно, поскольку правило ст. 333 Кодекса, формально направленное против взыскания с должника «драконовской» неустойки, на практике стало приводить к умалению значения неустойки как способа обеспечения обязательства и меры ответственности, приданию недобросовестному должнику уверенности в том, что санкция будет снижена.

В целях стабилизации гражданского оборота и недопущения некорректного использования на практике общих норм, посвященных порядку

заключения и исполнения договора, предлагается лишить лицо, принявшее исполнение, права подать иск о признании договора незаключенным. Думается, что наличие такого жесткого правила и лишение права на защиту может негативно сказаться на добросовестных участниках сделки.

Положительно можно оценить предложение сделать основной разновидностью государственной регистрации регистрацию прав, а регистрация сделок должна быть отменена, что соответствует германской модели права. Полагаем, что это значительно упростит процедуру государственной регистрации сделок с недвижимостью. Регистрация объектов является составной частью государственной регистрации прав на эти объекты, поэтому их самостоятельная регистрация нецелесообразна.

Цели обеспечения добросовестного и надлежащего осуществления гражданских прав и исполнения гражданских обязанностей должны служить и многочисленные намеченные в Концепции шаги по усилению и повышению эффективности гражданско-правовой ответственности.

Весьма значительной и часто скрупулезной детализации Концепция предлагает подвергнуть многие нормы общей части обязательственного права. Почти все предложения на этот счет, содержащиеся в Концепции, представляют собой выводы из анализа обширнейшей практики применения соответствующих норм арбитражными судами либо заимствование удачных решений, найденных при кодификации принципов договорного права в рамках УНИДРУА, в Европейском Союзе.

Особо важными для развития гражданского законодательства являются положения Концепции, предусматривающие создание в ГК новых общих правил либо придание более широкой сферы действия нормам, уже установленным ранее в ГК для отдельных видов отношений. Концепция предлагает свое видение на соотношение частных и публичных элементов в гражданском праве, основанное на достижениях европейской доктрины частного права и учитывающее отечественные реалии, которые отражаются в судебной практике¹.

В ряде случаев предлагается отказаться от публичных элементов регулирования в пользу частноправовых подходов.

Таким образом, в последнее время отмечается увеличение степени комплексности правовой регламентации в сфере действия частного права², развитие системы правил о коллизионном регулировании, общей же и главной тенденцией развития гражданского законодательства на современном этапе является его кодификация.

¹ См. подробнее: *Чельшев М.Ю.* Права публично-правовых образований на единую технологию: новеллы части четвертой ГК РФ и некоторые законодательные проблемы // Вестник экономики, права и социологии. 2007. 4. С. 76–85; *Его же.* О правах публично-правовых образований на результаты интеллектуальной деятельности // Гражданское право. 2008. 3. С. 27–31.

² См., например: *Мозолин В.П.* Развитие гражданского законодательства на современном этапе (дискуссионные проблемы) // Журнал российского права. 2005. 7. С. 33–45; Теоретические и практические аспекты развития правовой системы РФ в условиях глобализации / О.А. Гаврилов и др. // Государство и право. 2005. 12. С. 5–12.

А.В. Александрова,
кандидат юридических наук, доцент
Пензенского государственного университета
valeria_zinovev@mail.ru

Современные тенденции развития социального законодательства (сравнительно-правовой аспект)

***Аннотация:** в статье рассматриваются основные направления развития современного социального законодательства (российского и зарубежного). Оценивается развитие российского социального законодательства в свете общемировых тенденций.*

***Ключевые слова:** социальное законодательство, тенденции развития, глобализация, демографический кризис, социальные программы.*

***Summary:** in the article the main ways of development of social legislation (Russian and foreign) are analyzed. The present level of Russian social legislation in the spot of international tendencies is evaluated.*

***Key words:** social legislation, tendencies of development, globalization, demographic crisis, social programs.*

В современных условиях вопросы развития социального законодательства приобретают особую актуальность. Это связано, прежде всего, с существованием ряда неблагоприятных факторов, ставящих под угрозу реализацию принципов социальной солидарности, составлявших основу социального законодательства на протяжении многих десятилетий. В числе таких факторов следует назвать, в первую очередь, демографический кризис, который приводит к сокращению численности трудоспособного населения и значительному увеличению финансовой нагрузки на системы социальной защиты (к примеру, в Европе в 1986 г. на каждого пенсионера в среднем приходилось 5 человек трудоспособного возраста, в 1996 г. — уже 4 человека, а к 2020 г. их число предположительно сократится до трех¹). Следует отметить и воздействие глобализации, которое для социально-трудовых отношений является главным образом негативным (хотя справедливости ради следует признать, что существуют и некоторые позитивные аспекты глобализации — например, внедрение международно-правовых стандартов и расширение возможностей в области защиты прав человека). Экономический кризис последних лет также негативно сказался на социальной сфере (по мнению некоторых исследователей, социальное страхование, направленное на компенсацию социальных рисков, «в условиях их массовости перестает работать»² — речь идет о случаях массовых увольнений, длительной безработицы в условиях кризиса и др.). Названные проблемы являются общими для зарубежных стран и для России, в связи с чем представляется актуальным провести сравнительно-правовой

¹ См.: Old-age in Europe. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2001. P. 4.

² Калашников С.В. О правовом обеспечении социальной политики // Конституция, закон и социальная сфера общества : материалы научно-практической конференции, Москва, 1 декабря 2008 г. М., 2009. С. 27.

анализ основных направлений развития социального законодательства, происходившего на рубеже XX–XXI вв. В рамках данной статьи мы сможем лишь кратко обрисовать основные тенденции этого развития.

В первую очередь отметим, что глобализация приводит к ослаблению социальных функций государства¹, в том числе функции социальной защиты населения. Помимо объективных причин это связано и с деятельностью ряда наднациональных субъектов (межгосударственных объединений), таких как Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация, а также транснациональных корпораций². Ослабление социальных функций государства приводит, с одной стороны, к возрастанию роли международно-правовых стандартов в социальной сфере (в результате чего особое значение приобретает наднациональный уровень правового регулирования в сфере социальной защиты), с другой стороны, — к расширению практики социальной ответственности предприятий (добровольной деятельности производственных субъектов, обычно крупных компаний, направленной на социальную поддержку как своих работников, так и жителей регионов, в которых находятся производства данных компаний³). Возрастание роли международно-правовых норм наиболее отчетливо наблюдается в правовых системах стран, для которых характерны франко-германская (Франция, Германия, Австрия, Бельгия) и скандинавская (Дания, Финляндия, Швеция) модели социальной политики⁴, а также в правовой системе России. Речь идет, в частности, о конвенциях Международной организации труда (МОТ), регулирующих вопросы труда в условиях неполной занятости, работы на дому, вопросы защиты материнства и детства; о документах, принятых на европейском уровне (например, Европейская социальная хартия, ратифицированная Россией в 2009 г.) и др. Что касается стран с англо-американской моделью социальной политики (Великобритания, США, Австралия, Канада), то для них наибольшее значение приобретает второй фактор — а именно, расширение сферы применения социальной ответственности предприятий — в условиях, когда многие вопросы в сфере социальной защиты остаются не урегулированными законодательством, а ряд важнейших международных документов о социальных правах остаются нератифицированными⁵.

Следует обратить внимание на то, что глобализация углубляет дифференциацию в социально-экономическом развитии регионов конкретных стран, а также усиливает поляризацию внутри общества — между отдельными категориями населения. В связи с этим особое значение приобретает законодательная защита от

¹ См.: *Морозова Л.А.* Влияние глобализации на функции государства // Государство и право. 2006. 6. С. 103.

² Подробнее об этом см.: *Марченко М.Н.* Государство и право в условиях глобализации. М., 2008. С. 22.

³ См.: *Commission des Communauté's europe'ennes.* Communication de la Commission concernant la Responsabilite' sociale de l'entreprise : Une contribution des entreprises au de'veloppement durable. Bruxelles, 2002. P. 3.

⁴ Подробнее о моделях социальной политики и социального законодательства см.: *Александрова А.В.* Современное социальное государство и социальное законодательство: проблемы правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. 4. С. 10–16.

⁵ В частности, США не ратифицировали Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах 1966 г., Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенцию ООН о правах ребенка 1989 г., Конвенции МОТ 132 об оплачиваемых отпусках, 156 о работниках с семейными обязанностями и 183 об охране материнства.

дискриминации в области трудовых отношений (в том числе по вопросам пола, возраста и др.). Законодательство зарубежных стран, представляющих все три названные модели, уделяет большое внимание защите от дискриминации — в частности, законодатель стремится обеспечить повышенный уровень защиты для лиц, наиболее подверженных социальному риску в условиях глобализации — молодежи, женщин, инвалидов, пожилых граждан. Например, британский закон о равенстве в сфере занятости (против дискриминации по возрасту), германский закон о равном обращении в трудовых отношениях, американский закон против дискриминации в отношении инвалидов¹. В российском социальном законодательстве сохранен широкий перечень гарантий для некоторых из указанных категорий работников², однако на практике возникают серьезные проблемы с их реализацией (например, в отношении обеспечения равноправия женщин и мужчин в сфере труда, занятости молодежи, инвалидов и др.).

Как уже отмечалось выше, глобализация усиливает рост безработицы (даже в периоды значительного экономического роста, не говоря уже о ситуации кризиса 2008–2009 гг.). В качестве одной из мер по противодействию безработице в зарубежных странах сегодня рассматривается внедрение концепции «flexicurity» (суть которой в самом общем виде состоит в сочетании принципов гибкости и социальной защищенности на рынке труда). Скандинавские страны уже достаточно давно (с 1990-х гг.) и весьма успешно внедряют эту концепцию³, франко-германское законодательство только начинает подстраиваться под ориентиры «flexicurity», изложенные в международно-правовых документах⁴. Законодательство стран, представляющих англо-американскую модель, традиционно является весьма гибким, быстро приспособляющимся к изменяющимся условиям рынка труда. Что же касается российского социального законодательства, для него понятие «flexicurity» является новым: исследователи указывают на излишнюю жесткость норм трудового права, регулирующих вопросы найма-увольнения⁵. В то же время меры материальной поддержки безработных являются недостаточными и не позволяют обеспечить достойный уровень жизни. Внедряемые в последние годы программы профессиональной переподготовки безработных, стимулирования их предпринимательской деятельности не всегда демонстрируют свою эффективность.

Изменение характера трудовых отношений, сопряженное с углубляющимся демографическим кризисом, приводит к серьезным проблемам в области финансирования социальных пособий, прежде всего, пенсий. В связи с этим во многих странах в 1990–2000-е гг. были проведены реформы пенсионного

¹ См.: The Employment Equality (Age) Regulations. 2006. 3 apr. URL: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/20061031.htm>; Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. 2006. 14 Aug. Bundesgesetzblatt. I 2006. S. 1897; Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA) // 42 U.S.C. sec. 12101 и др.

² См. гл. 41, 42 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. 197-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2009 г.) (Российская газета. 2001. 31 дек.; 2009. 27 нояб.).

³ См.: *Madsen P.-K.* How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State // National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience. Copenhagen: DJF Publishing, 2006.

⁴ Примером может служить французский закон о модернизации рынка труда. См.: Loi 2008-596 du 25 juin 2008 portant la modernisation du marche' du travail // Journal Officiel. 2008. 26 juin.

⁵ Варшавская Е. FLEXICURITY, или как обеспечить сочетание гибкости и защищенности на рынке труда // Человек и труд. 2007. 10. С. 29.

законодательства, направленные на сужение круга лиц, имеющих право на пенсию. Это осуществлялось посредством поэтапного увеличения возраста выхода на пенсию: в настоящее время — до 65 лет, в ближайшие десятилетия — до 67–68 лет¹, установления общего пенсионного возраста для мужчин и женщин (Пенсионный закон Великобритании)², сокращения возможностей досрочного ухода на пенсию, увеличения продолжительности страхового стажа (Французский закон о пенсионной реформе)³. В ряде случаев (как это произошло, например, в США)⁴ такие реформы могут привести к усилению дискриминации в отношении некоторых категорий пожилых граждан — в частности, тех, кто не в состоянии продолжать работу до достижения нового (повышенного) пенсионного рубежа в силу здоровья или сложности выполняемой работы, не имеет доступа к дополнительным пенсионным программам или оказался безработным в предпенсионном возрасте.

Кроме того, законодателем были предприняты меры, направленные на стимулирование участия населения в развитии накопительных пенсионных программ (как частных, так и государственных). Примерами здесь могут служить пенсионная программа PERP — Народный план пенсионных сбережений — во Франции, профессиональная программа пенсионного страхования «план 401(к)» в США⁵, программа государственного софинансирования пенсионных накоплений в России⁶. В некоторых странах были также проведены реформы, направленные на изменение порядка индексации пенсионных выплат (Франция, США, Дания), уменьшение коэффициента замещения либо увеличение размеров страховых взносов (Швеция, Бельгия, Италия), расширение базы исчисления страховых взносов (Германия, Австрия, Нидерланды)⁷.

Итак, в качестве важнейших направлений развития зарубежного социального законодательства сегодня можно назвать:

1) усиление его гибкости (в том числе упрощение процедуры найма-увольнения, диверсификацию форм трудовых отношений, признание атипичных форм занятости наравне с другими формами), сочетающееся с повышенным вниманием законодателя к гарантиям социальной защиты безработных, способам их социальной адаптации, профессионального переобучения;

2) снижение государственных гарантий в сфере пенсионного обеспечения (увеличение возраста выхода на пенсию, увеличение продолжительности требуемого страхового стажа, размеров страховых взносов и др.);

¹ См., например: Social Security Amendments of 1983-Signed on April 20, 1983 // Public Law 1983, 98–21 (США); RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz. 20.04.2007. BGBl. I 2009, Nr. 71, S. 3661–3676 (Германия).

² См.: The Pension Act. 19.07.1995. URL: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1995/>.

³ См.: Loi 2003-775 du 21 aout 2003 portant re'forme des retraites // Journal officiel. 2003. 22 aout.

⁴ См.: Turner John A. Travailler plus vieux, plus longtemps: les politiques d'emploi aux Etats-Unis // Chronique internationale de l'Institut de recherches e'conomiques et sociales. 2007. Novembre. 109. P. 142.

⁵ План получил свое название от номера статьи налогового кодекса США, которая предусматривала право работников вносить часть зарплаты до уплаты подоходного налога на свои личные пенсионные счета.

⁶ См.: О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений : федеральный закон Рос. Федерации от 30 апреля 2008 г. 56-ФЗ // Российская газета. 2008. 6 мая.

⁷ Подробнее об этом см.: Трудовое и социальное право зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / под ред. Э.Б. Френкель. М., 2002. С. 583; *Роик В.* Эволюция пенсионных систем: мировые тенденции и опыт России // Человек и труд. 2008. 8. С. 17–24.

3) индивидуализацию систем социальной защиты (возрастание значения накопительных, негосударственных систем);

4) расширение мер законодательной поддержки лиц, подверженных наибольшему социальному риску в условиях глобализации (женщин, молодежи, инвалидов, пожилых лиц).

В развитии российского социального законодательства можно увидеть как черты, соответствующие названным направлениям (индивидуализация систем социальной защиты, внедрение негосударственных систем пенсионного обеспечения, расширение программ социальной адаптации безработных, особая законодательная поддержка социально незащищенных слоев), так и идущие вразрез с общемировыми тенденциями (сохранение особой жесткости трудового законодательства, отсутствие подлинной системы социального страхования, низкий уровень материальной поддержки безработных и т. п.). В то же время важно подчеркнуть, что ряд направлений, выбранных сегодня зарубежным законодателем в качестве ключевых (таких как увеличение пенсионного возраста, снижение величины пособий, увеличение страхового стажа) являются абсолютно неприемлемыми для современной России, поскольку нынешний уровень жизни российских граждан, низкие зарплаты, незначительные социальные пособия и высокая смертность трудоспособного населения не позволяют снижать уровень социальных гарантий. В противном случае под сомнение может быть поставлен сценарий инновационного развития и модернизации российского общества, поскольку важнейшим фактором для реализации такого сценария является человеческий капитал.

В.А. Терехин,

*кандидат юридических наук, доцент
зав. кафедрой Пензенского государственного
университета, заслуженный юрист
Российской Федерации
pravosudiepenza@mail.ru*

Д.И. Артемова,

*кандидат юридических наук, доцент
Пензенского государственного университета
pravosudiepenza@mail.ru*

Административная юстиция зарубежных стран как объект сравнительно-правового исследования

183

***Аннотация:** В статье исследуются различные модели административной юстиции, показывается важность преподавания этой темы в рамках учебной дисциплины «Судебные системы зарубежных стран», а также ее значимость для становления названного института в современной России.*

***Ключевые слова:** зарубежные страны, судоустройство, административная юстиция, сравнительное правоведение.*

***Summary:** Different models of administrative justice are investigated in this article. The author also tells about the importance of this theme in the subject «Judicial systems of foreign countries and shows its importance to form the named institute in modern Russia».*

***Key words:** foreign countries, judiciary, administrative justice, comparative jurisprudence*

В связи с повышением роли суда в российском обществе в Пензенском государственном университете три года назад образована кафедра правосудия, которая является выпускающей по судебно-правовой специализации.

Поэтому вполне естественно, что возникла потребность во введении такой учебной и научной дисциплины судебно-правового профиля, как «Судебные системы зарубежных стран». Целью преподавания этой дисциплины является получение студентами знаний о современных системах судостроительства различных стран мира и применение сравнительно-правового метода в ходе последующей практической деятельности.

В 2009 г. для изучения данного курса были изданы методические рекомендации, включающие 20 тем лекций, начиная с общих положений о правосудии и заканчивая основами судебных систем многих стран мира, а также тематику практических занятий, темы дипломных работ, рефератов, докладов, вопросы к зачету и список рекомендуемой для изучения специальной литературы.

В дисциплине «Судебные системы зарубежных стран» помимо рассмотрения основ судостроительства зарубежных государств особое место отведено административной юстиции, которая примыкает к общей судебной системе. Выделение административной юстиции в отдельную тематику обосновано ее социальным предназначением — разрешением важнейших правовых споров между гражданами и органами публичной власти, возникающих в сфере управленческой деятельности. Это тем более значимо для отечественных вузов, поскольку в российской правовой системе институт административной юстиции еще не получил законодательного закрепления и находится на стадии становления. В Госдуме РФ вот уже длительное время лежат без движения два законопроекта: о создании федеральных административных судов и об административном судопроизводстве. Однако законодатели никак не определяются с выбором конкретной модели административной юстиции.

Напомним, что первоначально под административной юстицией понималось простое применение органами исполнительной власти законов, разрешение ими несложных спорных ситуаций. Однако позднее этому понятию стали придавать несколько иное значение, подразумевающее применение норм административного права посредством особых, не относящихся к судебным органам, но функционирующих по образцу судов, органов управления.

Специальные органы, осуществлявшие функции административной юстиции, первоначально не были частью судебной власти, а относились к исполнительной ветви власти. Однако выделение такой государственной деятельности, которая была направлена на установление прав и обязанностей в сфере публичного управления и создание специализированных служб, действующих в особой процедуре, способствовало защите прав и законных интересов граждан¹. Не случайно Г. Радбрух утверждал: «Последний камень в фундамент правового государства был, однако, положен только с введением административной юстиции»².

Отметим, что далеко не каждый административный спор оказывается в сфере административной юстиции. Существуют и другие возможности разрешения конфликтов, например, ведомственные, с использованием институ-

¹ См.: Гаджиев Г.А. Общие принципы судебного нормоконтроля. М., 2006. С. 18.

² Радбрух Г. Философия права. М., 2004. С. 17.

тов типа скандинавского омбудсмана или французского посредника, а также при помощи административных комиссий и т. д. В этих случаях речь идет об «административном процессе» как форме и способе рассмотрения спорных отношений в самих управленческих структурах, не выходя за рамки того механизма, который привязан к исполнительной ветви государственной власти.

Однако тенденция состоит в том, что в отношениях «гражданин — публичная власть», когда они принимают конфликтную форму, особую роль играет рассмотрение таких отношений специальными, в том числе судебными, структурами в их традиционном виде.

Сегодня во многих зарубежных странах достаточно эффективными для рассмотрения споров граждан с публичной властью считаются органы, которые по своей природе и характеру деятельности относятся именно к судебной ветви государственной власти, а не к исполнительной.

Необходимость формирования системы административной юстиции в России обусловлена укреплением законности в сфере государственного управления, особой природой дел, возникающих из публичных правоотношений, для качественного разрешения которых требуется специальная процессуальная форма и наличие соответствующих органов.

Если позиция исследователей относительно необходимости учреждения в Российской Федерации административной юстиции стала практически общепризнанной, то вопрос о выборе модели является дискуссионным. Авторы, основываясь на опыте функционирования этого института в зарубежных государствах, предлагают разные варианты решения этой проблемы в нашей стране.

В связи с этим кратко рассмотрим, как организованы такие органы в других государствах мира. Как следует из литературных источников, исторически за рубежом сложилось несколько систем (моделей) этого института¹.

В зависимости от субъекта выполнения функций контроля за решениями в сфере управления О.Н. Ведерникова выделяет три основных типа административной юстиции: управленческий, квазисудебный и судебный².

Первый тип традиционно называется «французским». При этой модели система органов юстиции во главе с Государственным Советом входит в систему государственного управления и неподконтрольна общим судам³. По такой же схеме организована административная юстиция в Греции и Италии⁴.

Особенностью второго типа является то, что органы административной юстиции образуют самостоятельную систему трибуналов и других служб по рассмотрению таких споров, которые формально не входят в судебную систему, но подконтрольны общим судам. По такому принципу административная юстиция действует в Великобритании, США, поэтому ее называют также «англосаксонской».

¹ См., например: Судебные системы западных стран / под ред. В.А. Туманова. М., 1991. С. 49–59; *Бойцова В.В., Бойцов В.Я.* Административная юстиция: К продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. 5. С. 46–51; *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб., 2004. С. 31–59.

² См.: *Ведерникова О.Н.* Административная юстиция (опыт зарубежных стран) // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы : материалы конференции. М., 1997. С. 52–60.

³ См. подробнее: *Боботов С.В.* Правосудие во Франции. М., 1964. С. 101–127.

⁴ См.: Правовые системы стран мира / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2000. С. 180, 285.

Судебная модель, которую еще считают «германской», характеризуется наличием в системе судебных органов специальных судов, выполняющих функции административной юстиции. Кроме Германии по такому типу организована административная юстиция в Финляндии, Швеции¹.

В.А. Туманов выделяет смешанную модель административной юстиции, при которой одна часть споров в сфере управления разрешается общими судами, а другая — специализированными (Нидерланды). В Швейцарии смешанная система организована по несколько иной схеме. Там в низших судебных инстанциях правовые споры разрешаются общими административными судами, а для рассмотрения вопросов на федеральном уровне в Федеральном Суде Швейцарии созданы два специализированных отдела: один — для общих административных судов, а другой — специально для рассмотрения жалоб в области государственного социального страхования².

Существует и иная классификация, затрагивающая органы административной юстиции в зарубежных странах: 1) страны, в которых отсутствует система административных судов (Великобритания, США, Австралия, Новая Зеландия, Израиль); 2) страны, имеющие отдельные системы административных судов (некоторые страны Западной Европы)³.

Закрепление положений об административной юстиции в конституционных текстах имеет две разновидности. В одних случаях нормы прямо предусматривают создание такой юрисдикции, как это делают, например, Конституции Австрии (ст. 129–135), Швейцарии (ст. 114-а), Португалии (ст. 212). В других случаях основанием является конституционное право гражданина требовать, чтобы действия государственных органов и должностных лиц не нарушали его законные интересы. Такое право закреплено, например, в ст. 17 Конституции Японии или в ст. 28 Конституции Италии.

Однако существование административной юстиции не предполагает обязательного более или менее конкретного обоснования ее в конституционном тексте. Таковым может стать и законодательный акт, сложившаяся историческая традиция, трактовка принципов правосудия, гарантия прав человека и гражданина⁴.

Какая же модель административной юстиции приемлема для Российской Федерации? Как уже отмечалось, в юридической литературе имеется несколько подходов к учреждению этого института.

Одни ученые считают, что для разрешения споров в сфере административно-правовых отношений необходимо организовать специальные квазисудебные органы. Их доводы состоят в том, что данные споры являются весьма разнообразными, требуют знаний различных отраслей права. Для правильного их разрешения необходима высокая квалификация, чего трудно ожидать от судов, которые уже перегружены существующими ныне юри-

¹ См.: Правовые системы стран мира. С. 709, 769–770.

² См.: Судебные системы западных государств / под ред. В.А. Туманова. М., 1991. С. 51–52; *Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000. С. 18.

³ См.: *Бойцова В.В., Бойцов В.Я.* Указ. соч.

⁴ См.: Судебные системы западных государств / под ред. В.А. Туманова. М., 1991. С. 50.

дическими спорами. Тем более имеется правовая возможность поставить квазисудебные органы под контроль судебных органов¹.

Схожая позиция принадлежит Высшему Арбитражному Суду РФ, который на основе анализа опыта административно-юрисдикционных органов некоторых зарубежных стран предлагает развивать внесудебный порядок разрешения административных дел. Для этого в составе Правительства РФ следует образовать межведомственную Федеральную административную службу².

Другие авторы полагают, что для рассмотрения споров о законности в сфере управления достаточно деятельности общих судов, а порядок рассмотрения этих дел должен регламентироваться действующим ГПК РФ³.

Группа авторов выступает за создание административных судов в рамках существующей судебной системы⁴. Эта же позиция предложена во внесенном в Госдуму РФ законопроекте Верховного Суда РФ по организации таких органов в системе судов общей юрисдикции.

По мнению О.Н. Ведерниковой, в российских условиях наиболее приемлемым является «германский» вариант административной юстиции, то есть учреждение в судебной системе самостоятельной четвертой ветви — административных судов, выполняющих функции административной юстиции⁵.

Ю.А.Тихомиров предлагает поэтапный (четырёхступенчатый) вариант перехода к самостоятельной административной юстиции. На первом этапе он считает целесообразным юридически закрепить административную юстицию в системе судов общей юрисдикции, и только на четвертом этапе — сформировать самостоятельную систему административных судов во главе с Высшим административным судом (палатой). Позицию Ю.А. Тихомирова о поэтапном строительстве административной юстиции разделяет Ю.Н. Стариков⁶.

По нашему мнению, для России не приемлем вариант учреждения органов по рассмотрению административно-правовых споров вне судебной системы. Учитывая отсутствие прочных демократических правовых традиций в нашей стране, огромный массив принимаемых незаконных актов, низкую правовую культуру должностных лиц, организация самостоятельных управленческих

¹ См., например: *Сажина В.В.* Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Государство и право. 1989. 9. С. 38.

² См.: *Куликов В.* Служба жалоб и предложений. Высший арбитражный суд предложил создать ведомство по борьбе с бюрократами // Российская газета. 2007. 3 апр.; *Панова И.В.* Федеральная административная служба: внесудебное и досудебное рассмотрение административных дел // Законодательство. 2007. 4. С. 64–68.

³ См., например: *Бахрах Д.Н.* Важные вопросы административного права // Государство и право. 1993. 2. С. 45.

⁴ См.: *Студеникина М.* Административная юстиция: какой путь избрать в России // Российская юстиция. 1996. 5. С. 36.

⁵ См.: *Ведерникова О.Н.* Указ. соч. С. 60.

⁶ См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. 8. С. 37; *Его же.* О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. 1. С. 14; *Стариков Ю.Н.* Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 98–99.

или квазисудебных органов по рассмотрению административных споров поставит под угрозу права и свободы граждан.

Мы разделяем точку зрения тех авторов, которые, наряду с действующими в арбитражных судах коллегиями по рассмотрению административных споров, предлагают учредить административные суды в системе судов общей юрисдикции. При этом помимо уже приведенных в пользу этого варианта доводов мы учитываем традиции развития советского (российского) законодательства, которое на протяжении многих лет постепенно расширяло контрольные функции общих судов в сфере административно-правовых отношений. Сейчас суды общей юрисдикции уже имеют определенный опыт реализации функции судебного контроля, рассмотрения и разрешения этой категории дел. Общие суды располагают определенным кадровым потенциалом для осуществления данных задач.

Возможно, шаг в этом направлении действительно станет первым этапом к формированию административной юстиции, которая в перспективе будет функционировать автономно от системы общих и арбитражных судов.

Завершая исследование, отметим: административная юстиция зарубежных стран как объект сравнительно-правового исследования имеет весьма важное теоретическое и практическое значение. В частности, опыт функционирования указанного правового института может быть использован для становления и развития административной юстиции в современной России.

• ЛЕКЦИИ •

А.Ф. Бичехвост,
доктор исторических наук, профессор,
зам. директора по учебной работе
филиала Саратовской государственной
академии права в г. Астрахани
istoria2@yandex.ru

Политическая мысль Древнего Китая

История политических учений Древнего Востока неразрывно связана с историей политической мысли Древнего Китая — совокупности ранних древнекитайских политических представлений, взглядов и учений. Древнекитайские тексты, содержавшие политические идеи, поражают своей самобытностью, глубиной содержания, образностью, метафоричностью; далеко не всегда понятной европейскому читателю мудрой таинственностью суждений, импровизаций, аналогий, мистическим обращением к небу, стихиям, богам; восточной созерцательностью, терпеливостью и покорностью власти; уважением к старшим, почти религиозным почитанием учителя; преклонением перед природой; фантастическим упорством в труде; философским отношением к смерти¹.

Длительное время в Древнем Китае существовали философско-религиозно-политические школы, представленные конфуцианством, даосизмом, моизмом, легизмом, которые окончательно оформились в VI—III вв. до н. э. Разделение мировоззрения древнекитайского общества на ряд направлений было обусловлено существовавшей в нем острой политической и идеологической борьбой, касающейся вопросов управления государством, межгосударственных отношений, построения совершенного общества и др.

Огромное влияние на политическую жизнь, общественный строй, духовную культуру Древнего Китая оказало конфуцианство, основателем которого являлся Кун Фу-цзы (Конфуций) (551—479 гг. до н. э.). Взгляды Конфуция нашли отражение в небольшом трактате «Лунь-юй» («Беседы и высказывания»), составленном учениками мыслителя после его смерти.

Конфуций являлся сторонником патриархально-патерналистской концепции государства, уподобляя государство гигантской семье, где отец — царь («Сын Неба»), старшие братья — чиновники, младшие братья — работники. Известный американский политолог Фрэнсис Фукуяма отмечает, что сутью традиционного китайского конфуцианства всегда была ярко выраженная семейственность, которая ставилась выше всех прочих социальных отношений, в том числе отношений с политической властью: *«...конфуцианство строит высокоорганизованное общество снизу вверх, а не сверху вниз, уделяя особое внимание моральным обязательствам семейной жизни как основной ячейки общества. За традиционной китайской семьей,*

¹ См.: Антология мировой политической мысли : в 5 т. Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция / Нац. обществ.-науч. фонд. Акад. полит. науки; рук. проекта Г.Ю. Семигин и др. М., 1997. С. 11.

или *jia*, следует род и более крупные родственные группы. Государство и другие политические власти рассматриваются как некая семья семей, объединяющая всех китайцев в единую социальную общность»¹.

Особое внимание Конфуция привлекала проблема идеального правителя, от которого, по мнению мыслителя, зависели благополучие, стабильность государства и социальный мир. Столь пристальное внимание к этой проблеме, очевидно, объяснялось тем, что конфуцианство представляло правителя своеобразным ретранслятором прошлого опыта в настоящее. Защищая интересы наследственной аристократии, конфуцианство, в духе древневосточных традиций, объявляло власть правителя (государя), священной, дарованной ему небом. По мнению древнекитайского философа, успешное управление во многом определяется моральными качествами того, кто стоит во главе государства.

Конфуцианская теория управления государством особое место отводила вопросу о взаимоотношениях правителя и народа. Конфуций призывал правителей строить правление и свои взаимоотношения с подданными на принципе добродетели (дэ). «*Кто управляет при помощи добродетели, — утверждал философ, — того можно уподобить Северной Полярной звезде, которая пребывает на своем месте, а остальные звезды с почтением окружают ее.*

Великий китайский философ полагал: в случае, если дела в государстве пойдут плохо и правитель не сможет достойно управлять, следует провести «исправление имен» — привести в соответствие название и содержание. Таким образом, древний мыслитель выражал признанные взгляды современников: от слов (имен) в обществе и политической жизни зависит многое — слова имеют действительную силу, поэтому наряду с правителем они могут управлять миром и порядками в нем. При определенных условиях за народом признавалось право насильственно свергнуть неугодного правителя, приведя в соответствие название и содержание.

Пристальное внимание Конфуций уделял вопросам поведения человека как подданного. Каждый человек должен помнить о своих обязанностях и правах, неукоснительно выполнять их. Основная добродетель подданных, согласно Конфуцию, состояла в преданности правителю, в послушании и почтительности к старшим. Так человек, придерживаясь указанных правил, входил в общий строй мира.

Конфуций создал новое представление о благородстве человека, которое зависело не от его происхождения, а от культуры, сформировал идеал служащего государственного аппарата.

Мыслитель был глубоко убежден в том, что управление государством следует строить на основе принципов морали. В рекомендациях о методах управления государством и взаимодействия с народом конфуцианство постоянно отдавало особое предпочтение этическим, морально-нравственным нормам. Этическую окраску Конфуций придавал политике в целом, полагая, что такая важная сфера общественной жизни должна быть моральной и высоконравственной.

Регулированию политических отношений посредством норм традиционной добродетели великий китайский философ противопоставлял управление на основе законов. Будучи противником правовых норм, он утверждал: уголовные

¹ Фукуяма Ф. Конфуцианство и демократия. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/80635> (дата обращения: 15.01.10).

законы (а именно в такой форме появилось древнейшее законодательство в Китае) могут принести только вред, и поэтому они либо не нужны, либо должны иметь второстепенное значение. *«Если руководить народом посредством законов и поддерживать порядок при помощи наказаний, — подчеркивалось в «Лунь-юе», — народ будет стремиться уклоняться (от наказаний) и не будет испытывать стыда. Если же руководить народом посредством добродетели и поддерживать порядок при помощи ритуала, народ будет знать стыд, и он будет вести себя пристойно».*

В представлении Конфуция использование ритуала в большей степени отвечало интересам широких народных масс. Воспитание народа с помощью ритуала было более гуманным, так как ритуал отвергал насилие и наказание. Ритуал был понятен и доступен всем, имел огромную морально-нравственную силу и, следовательно, в соответствии с конфуцианским мировоззрением, в воспитательном плане был более действенным и эффективным средством, по сравнению с наказанием на основе уголовных законов.

В целом политическая концепция Конфуция, являясь выражением, с одной стороны, мировоззренческой позиции мыслителя, а с другой — политических интересов аристократической знати, была направлена на стабилизацию и совершенствование управления древнекитайским государством на основе традиций и строгого соблюдения норм морально-этического комплекса, достижение внутреннего мира между верхами и низами, нравственное совершенствование как правителя, чиновника, так и простого человека.

Длительное время в основе политической и духовной жизни Древнего Китая лежали идеи даосизма — влиятельного направления ранней китайской философской и общественно-политической мысли.

Основателем даосизма считается Лао-цзы, живший на рубеже VI—V вв. до н. э. В основе даосизма лежало философское учение о «дао» — сущности мира, перво-материи, из которой все вышло, и завершении всего существовавшего, куда все должно возвратиться. «Дао», в соответствии со взглядами даосов, — вечно, безымянно, бестелесно и бесформенно, неисчерпаемо и бесконечно в своем движении.

Главная философско-политическая идея даосизма совпадала с конфуцианской — это призыв возврата к прошлому, к старине. Лао-цзы первым из древнекитайских мыслителей высказал мысль о том, что цивилизация, усложнение и усовершенствование жизни, изобретение орудий труда ведут человека к утрате первоначального совершенства, спокойствия и самоудовлетворенности, чреваты конфликтами и гибелью. Он противопоставлял культуру природе, убеждал, что «дао» и цивилизация несовместимы.

В неразрывной связи с учением о «дао» рассматривались проблемы политической жизни общества и государственного управления. Отклонение от «дао», согласно взглядам Лао-цзы, было чревато огромными потерями для общества: *«...поля покрыты сорняками и хлебохранилища совершенно пусты. Все это называется разбоем и бахвальством. Оно является нарушением "дао"».* Там же, где «дао» сохранялось, небо и земля сливались в гармонии, народ без приказов успокаивался, возвращался к простоте и естественной жизни.

Лао-цзы нередко рассматривают как одного из первых теоретиков анархизма. Основание для подобного мнения содержалось в утверждении мыслителя о том, что государство — искусственная структура, и оно заслуживает осуждения так же,

как богатство и знатность. И если Конфуций был уверен в служении государства общему благу, то Лао-цзы полагал, что правители используют государственную власть в своекорыстных целях. Однако прямых призывов к разрушению государства у Лао-цзы не было.

В соответствии с политико-философскими традициями Древнего Востока основатель даосизма обращался к проблеме правителя. Идеал правителя, представленный Лао-цзы, — мудрец, отвергающий роскошь и войну, человек, возвращающий народ к примитивной простоте, чистоте и неведению, существовавших до возникновения культуры и морали. Правителям рекомендовалось как можно меньше вмешиваться в естественный ход жизни. *«Лучший правитель тот, о котором народ знает лишь то, что он существует, — писал китайский мыслитель. — Несколько хуже те правители, которые требуют от народа его любить и возвышать. Еще хуже те правители, которых народ боится, и хуже всех те правители, которых народ презирает».*

Даосизму не были чужды и идеи антропоформизма. Человек, — убеждал Лао-цзы, — часть природы. Подчинение вечному закону обеспечивает ему счастье в единстве с природой. «Дао» определяло правильный жизненный путь человека, соответствующий велениям неба. В то же время даосизм признавал за человеком самостоятельность действий и поступков.

Исторически даосизм существовал в виде отдельных школ и направлений. Наиболее известная из них — школа «Небесных наставников», созданная в середине II тысячелетия до н. э.

Наряду с даосизмом и конфуцианством в Древнем Китае широкое распространение получило учение моизма, в основу которого легли политические взгляды Мо-цзы (Мо Ди) (479–400 гг. до н. э.), вышедшего из числа почитателей школы Конфуция.

Основоположник моизма разделял многие идеи Конфуция: о необходимости укрепления государства, привлечения к административному управлению мудрых и способных, о борьбе за благо народа как конечной цели и др. Одновременно Мо-цзы предложил ряд идей, которые находились в противоречии с конфуцианством и древнекитайскими традициями, и, естественно, он натолкнулся на неприятие тех, к кому апеллировал.

Отвергая приверженность Конфуция и его сторонников к старине и традициям (ритуалу), моисты демонстрировали прагматическое отношение к жизни, отказывались от изживавших себя клановых связей и феодально-аристократических привилегий. Идеалом моистов являлось всеобщее братство, отрешение от личностных связей и привязанностей, беспрекословное повиновение власти имущим, на которых возлагались обязанности пастырей. Однако основатель моизма и его последователи не ставили целью полностью отвергнуть традицию. Моисты советовали относиться к традициям критически, заимствуя в них доброе.

В системе моизма в качестве основного принципа выступал принцип всеобщей любви. По мнению Мо-цзы, руководствуясь данным принципом, можно устранять все социальные и политические конфликты. Правитель, следуя принципу всеобщей любви, например, смог бы избежать политического хаоса.

Одним из первых среди древних мыслителей Мо-цзы пришел к признанию равенства людей от природы, полагая, что в политической жизни люди должны пользоваться равными правами. Он утверждал: народ — высшая ценность;

любовь неба к людям — прежде всего любовь к простому народу, и поэтому, подражая небу, следуя его воле, правители должны любить свой народ. Развивая идею естественного равенства людей, основоположник моизма требовал не только учитывать интересы простого народа, но и привлекать его к участию в управлении делами государства. Мо-цзы являлся сторонником доступа к власти способных, талантливых людей, а не только лиц знатного происхождения.

Особое значение Мо-цзы придавал статусу общественного закона. Он исходил из того, что проведение преобразований предполагало не только использование обычаев, но и установление новых правил в форме законов. Мо-цзы делал акцент как на строгом исполнении законов, так и на наказании за их неисполнение, рассматривал закон как вспомогательное средство управления государством и обществом, которое должно быть согласовано с волей неба и служить всеобщей любви.

Мо-цзы был глубоко убежден в истинности своего учения. Попытки других школ опровергнуть его суждения он сравнивал с попытками разбить камень яйцом. Можно перебить все яйца в Поднебесной, но камень так и не разрушится.

Реформаторские и радикальные идеи Мо-цзы остались достоянием группы его учеников и последователей. Моизм как политическая доктрина в принципе соответствовала циско-цзиньской реформаторской модели развития государства и царства. Однако это был лишь первый, своего рода пробный шаг теоретического осмысления модели, предназначенной сломать явно устаревшую традицию. Сделав шаг именно в этом направлении, Мо-цзы, независимо от его личных устремлений и человеческих качеств, начал движение в сторону поиска концепции эффективного государства при пассивных подданных. Как отмечал известный историк древнекитайской мысли В.А. Рубин, это было движение от конфуцианской традиции к легизму¹.

Серьезной теоретической и идеологической силой, противостоявшей конфуцианству, являлся легизм — древнекитайское этико-политическое учение об управлении человеком, обществом и государством. Известный под названием «школа законов», легизм теоретически обосновывал необходимость деспотического управления обществом, государством, отстаивал идею признания закона высшей ценностью, подчинявшей все сословия служебному долгу и высшему благу. Таким образом, согласно представлениям легистов, в жизни общества значение установленного закона по сравнению с естественным (объективным) законом было гораздо выше.

В отличие от конфуцианства и моизма, легизм не имел общепризнанного теоретика. Создателем учения считался советник правителя царства Ци — Гуань Чжун (?–645 гг. до н. э.). Среди тех, кто активно развивал концепцию школы «законников», были практики-политики, министры, реформаторы: Дэн Си, Цзы-Чань, Шэнь Дао, Шэнь Бухай, Ли Куй, У Ци, Хань Фэй Цзы, Ли Сы.

Особую роль в развитии легизма сыграл Шан Ян (390–338 гг. до н. э.) — правитель области Шан во времена циньского правителя Сяо-гуна (361–338 гг. до н. э.), изложивший основы своего учения в трактате «Книга правителя области Шан», основное содержание которого было направлено на критику позиций конфуцианства в области государственного управления и социальной политики.

¹ См.: История Китая / под ред. А.В. Меликсетова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2004. С. 90–91.

Важный элемент политической теории Шан Яна — тезис о необходимости «ослабления народа», превращении его в безропотное, послушное орудие воли правителя. В основе данного тезиса лежала убежденность в том, что мораль, традиции и культура несовместимы с природой человека — его врожденным стремлением к выгоде.

В целом вся концепция управления, предлагавшаяся Шан Яном, была пронизана враждебностью к людям, крайне низкой их оценкой и уверенностью в том, что посредством насильственных мер (или жестоких законов) народ можно подчинить желательному порядку¹.

Учение Шан Яна, дополненное концепцией Хань Фэя об «искусстве управления», в своих основных чертах было включено в политическую доктрину императорского Китая (III в. до н. э. — III в. н. э.) и составило теоретический каркас политической культуры средневекового Китая.

Завершение формирования концепции легизма связывается с именем крупного теоретика легизма — Хань Фэй Цзы — «Учителя Хань Фэя» (280—233 гг. до н. э.), главный труд которого — одноименный сборник «Хань Фэй-Цзы» — состоял из 55 глав (разделов), посвященных искусству управления государством.

Главный объект теоретизирования Хань Фэя — привилегированная часть общества — чиновничество, в соответствии со взглядами которого следовало оберегать право государя единолично награждать и наказывать чиновников. В «Хань Фэй-Цзы» предлагался ряд мер по воздействию на бюрократию с учетом ее психологических особенностей: предоставлять высокие должности и оклады, держать их обладателей в страхе за свою судьбу; постоянно напоминать чиновникам, кому они обязаны благополучием и как следует себя вести, чтобы не лишиться этих благ; угрожать чиновникам за проступки уничтожением всей семьи и даже целой патронимии; поддерживать систему взаимной слежки и доносительства и т. п. Правитель, по убеждению Хань Фэя, должен поддерживать в чиновничьей среде атмосферу взаимной подозрительности, раскалывать сановников на противоборствующие группировки, не допускать чрезмерного усиления одной из них.

Важная часть доктрины Хань Фэя — учение о мудром правителе, который не должен уступать чиновникам ни крупинцы власти, ибо они *«превратят эту крупинку в сто крупин»*. Одно из основных качеств правителя — скрытность: иногда разумнее *«принизить свои способности, дабы утаить от приближенных мотивы своих поступков и свои планы, понаблюдать за поведением чиновников»*. Большой ошибкой со стороны правителя было бы, как утверждал Хань Фэй, стремление ослабить наказания: *«Умный правитель не должен миловать приговоренных к смертной казни или смягчать наказания. Это наказывается утратой авторитета и угрожает опасностью для алтаря земли и флагов»*.

Подобно моистам, Хань Фэй-Цзы предлагал осуществлять управление при помощи законов, утверждавших абсолютную власть правителя. По мнению мыслителя, для реализации закона пригодны любые средства, необходимы жестокость и всемерное ограничение образования: *«В государстве мудрого правителя нет книг ученых»*. Он выделял главные факторы, влиявшие на эф-

¹ См.: История политических и правовых учений. Краткий курс / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2000. С. 23.

фективность управления: закон «фа», власть или сила «ши», политическое искусство «шу». Благодаря Хань Фэю в политическую мысль вошло правило: *«закон, власть и политическое искусство — три главные составляющие эффективного управления государством»*. Со времен легизма знание законов и правил политического менеджмента считается обязательным для политического деятеля.

Таким образом, Хань Фэй соединил и развил предшествовавшие доктрины легистов, завершил разработку целостной легистской доктрины. Многие его рекомендации нашли применение в политической практике империи Цинь, в годы правления последующих имперских династий. Это выразилось в преследовании всех инакомыслящих, сожжении конфуцианских книг, введении жестоких карательных законов и массовых принудительных работ и др.¹

Анализ древневосточных письменных источников, взглядов мыслителей Древнего Китая свидетельствует, что первые теоретико-политические знания формировались в рамках философских идей и концепций. Наряду с общеполитическими вопросами в древних литературных памятниках и трактатах рассматривались многие вопросы политического содержания.

Оценивая в целом вклад философов древности в становление политической мысли, следует подчеркнуть, что мыслители Древнего Востока обозначили ряд политических проблем, которые не потеряли актуальности до настоящего времени. В их числе: причины возникновения государства и власти, рациональные формы организации общества и принципы управления им, предпочтительный характер взаимоотношений правителей и подданных, моральный «кодекс» властителя, проблема порядка и использование силы в его поддержании, необходимость соблюдения установленных законов и правил человеческого общежития и др. Мыслителями Древнего Востока были сформулированы основы политической этики, и в этом их огромная заслуга перед последующими поколениями.

Доминирующей идеей в политических конструкциях мыслителей Древнего Востока выступала идея вхождения человека в общий порядок мира, который ему не следовало нарушать. Согласно предписаниям древних трактатов, подданный должен был не только беспрекословно выполнять указания, поступающие сверху, но и осознанно входить в систему координат сложившегося человеческого общежития, руководствоваться устоявшимися этическими и мировоззренческими принципами.

По мере накопления политических знаний, исторического и политического опыта, политические воззрения в древневосточных обществах все более рационализировались, приобретали прикладной характер. Они постепенно выделялись из общеполитических представлений в автономное, самостоятельное учение. Однако окончательного вычленения политической мысли в самостоятельную науку в парадигме знаний Древнего Востока не произошло.

Древневосточная политическая мысль послужила источником формирования политических учений более позднего времени. Она могла оказать влияние на формирование античных политических взглядов.

¹ См.: Легизм. URL: http://mirslivarej.com/content_fil/LEGIZM-5429.html (дата обращения: 19.01.10).

В.Н. Барсукова,
преподаватель Саратовской государственной
академии права
eva-kvestor@rambler.ru

Систематизация законодательства и ее влияние на структурирование кодифицированных актов

***Аннотация:** статья посвящена анализу систематизации законодательства и ее значения в технологии структурирования кодифицированных актов.*

Автор делает вывод, что главенствующая роль при формировании кодифицированного акта отводится такой форме систематизации, как кодификация. В работе указывается на необходимость формирования структуры кодифицированного акта, исходя из предмета и метода той отрасли права.

***Ключевые слова:** кодифицированный акт, структура кодифицированного акта, систематизация, кодификация, специализация, унификация.*

***Summary:** the article is devoted to analysis of systematization of the legislation and its consideration in the technology of forming code's structure.*

The conclusion made that codification as a form of systematization of the legislation, plays a main role for forming code's structure. The author points on the need to using such criterions as the object and the method of legal regulation for forming code's structure.

***Key words:** a code, a structure of a code, systematization, codification, specialization, unification.*

Развитие законодательства связано не только с изданием и совершенствованием правовых актов, но и с их систематизацией. Поэтому необходимо определить влияние систематизации на структурирование кодифицированных актов.

В науке систематизация традиционно рассматривается как особая разновидность деятельности, направленной на упорядочение нормативных правовых актов. В качестве предпосылок систематизации называют количественное накопление законодательного материала; несовершенство современных законов, их нестабильность и декларативный характер; засоренность нормативно-правового массива недействующими или дублирующими предписаниями и другие. Систематизация нормативно-правовых актов играет огромную роль в создании гармоничной правовой системы, дает возможность учитывать действующие нормативные акты при издании новых, содействует обеспечению согласованности нормативных актов, ликвидации противоречий и отмене устаревших норм, надлежащему выбору регулирования общественных отношений, делает законодательство более доступным для правоприменителя (в первую очередь для граждан). Одной из предпосылок доступности законодательства является его четкая структура.

К формам систематизации относят учет, инкорпорацию, консолидацию, кодификацию.

Под учетом понимают сбор государственными органами, предприятиями, организациями действующих нормативных актов, их обработку и рас-

положение по определенной системе, хранение, а также выдачу справок для заинтересованных органов, учреждений, отдельных лиц по их запросам.

Инкорпорация — осуществляемое вне правотворческого процесса последовательное объединение (группировка) нормативных правовых актов по формально-целевым признакам. Инкорпорация ограничивается лишь внешней обработкой нормативного материала.

Консолидация — это своеобразный вид правотворчества, особенность которого заключается в том, что новый укрупненный акт не меняет содержания правового регулирования, не вносит изменений и новелл в действующее законодательство. В процессе подготовки консолидированного акта все нормы прежних актов располагаются в определенной логической последовательности, разрабатывается общая структура будущего акта¹. Консолидация целесообразна только в случае полного урегулирования отдельных видов общественных отношений, правовых институтов и комплексов.

Представляется, что учет, инкорпорация и консолидация как формы систематизации оказывают лишь опосредованное влияние на формирование структуры кодифицированного акта. В ходе такого рода систематизации осуществляется отбор законодательства, поэтому объем, а значит, и структура кодифицированного акта будут зависеть от того, насколько много актов будет отобрано в конечном итоге и насколько эти акты разноплановы. Между тем наибольший интерес все же представляет такая форма систематизации, как кодификация.

Систематизация нормативного правового материала не может быть поставлена на одну ступень с кодификацией действующих юридических норм, поскольку последняя представляет собой такое упорядочение нормативных правовых актов, которое состоит в коренной переработке действующего законодательства и создании правотворческим путем единого, логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта. Его появление приводит правовые нормы к единой юридической силе, которая сообщается новому акту органом, его утвердившим². Таким образом, кодификация, являясь, с одной стороны, формой систематизации, с другой — представляет собой особую форму правотворчества. Роль кодификации весьма значительна в деле укрепления системности законодательства, усиления его юридического единства и согласованности.

Основу систематизации в форме кодификации составляют ее принципы, а также предмет и метод правового регулирования³. Указанные принципы делятся на общие для всех отраслей права и специальные, присущие конкретной отрасли права.

¹ См.: Теория государства и права : учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина. http://teoriaprava.ru/book_16_chapter_66.html (дата обращения: 02.02.10).

² См.: Орешкина И.Б. Систематизация нормативно-правовых актов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 18; Сидорчук И.П. Кодификация в советском правотворческом процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1989. С. 2; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самошенко. М., 1962. С. 240–241; Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962. С. 35.

³ См.: Юков М.К. Самостоятельность норм, регулирующих исполнительное производство // Проблемы совершенствования советского гражданского процессуального законодательства. Свердловск, 1975. С. 91.

К общеправовым принципам кодификации в литературе¹ относят: 1) принцип исторической необходимости кодификации; 2) принцип ее преэминентности; 3) принцип научной обоснованности; 4) принцип стабильности кодифицированного акта; 5) принцип ясности и доступности кодифицированных актов; 6) принцип соответствия системы законодательства системе права; 7) принцип соответствия общероссийского законодательства и законодательства субъектов РФ; 8) принцип иерархической соподчиненности кодифицированных актов и единства их системы.

Безусловно, структуризация нормативного материала в ходе его систематизации должна осуществляться на основе тех же критериев. Это является залогом правильного отражения системы права в действующем законодательстве.

В науке кодификация понимается в широком и узком смыслах. Так, по мнению А.Н. Иодковского, в широком смысле кодификация преследует цель лишь технически упорядочить существующее законодательство, свести действующее законодательство в определенную систему, не внося при этом никаких изменений в существо самих законов. В узком смысле она связана с изменениями в системе права, представляет собой такую систематическую обработку действующего права, при которой та или иная значительная его область приводятся к внутреннему единству, причем в процессе обработки действующие законы по данной отрасли права перерабатываются, дополняются².

Кодификация в широком смысле может быть как одномоментной, так и длительной. Одномоментная кодификация заключается в том, что действующее законодательство подвергается длительной систематизации, а потом законодатель разом принимает новый кодифицированный акт. Длительная кодификация обусловлена внесением в действующий кодифицированный акт многочисленных изменений, в том числе меняющих его структуру. Так, при анализе причин принятия того либо иного кодифицированного акта необходимо уяснить, явилось ли его принятие результатом кодификации в широком или узком смыслах и была ли она одномоментной либо длительной. Указанные обстоятельства существенным образом влияют на выбор структуры кодифицированного акта.

В советском и постсоветском законодательстве существует немало примеров кодификации законодательства в широком смысле.

Так, например, принятие 30 ноября 1994 г. первой части Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) потребовало изменения процессуального законодательства, в связи с чем были внесены изменения в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. (далее — ГПК РСФСР). В дальнейшем вплоть до 2002 г. в ГПК РСФСР было внесено огромное количество изменений и дополнений. Поэтому кодификация 2002 г., на наш взгляд, была кодификацией в широком смысле, поскольку она выразилась лишь в

¹ См.: *Лопашенко Н.А.* Принципы кодификации уголовно-правовых норм / под ред. Н.С. Шостака. М., 1989. С. 35; *Давыдов В.И.* Проблемы кодификации гражданского законодательства. Кишинев, 1973. С. 42; *Евтеев М.П.* Основные черты кодификации советского уголовно-процессуального законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1967. С. 4–5; *Шестерюк А.С.* Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. Л., 1984. С. 48; *Рахманина Т.Н.* Основные этапы кодификации общесоюзного законодательства // Проблемы совершенствования советского законодательства. 1982. 23. С. 47–49.

² См.: *Иодковский А.Н.* Вопросы кодификации законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1948. С. 7–9.

переиздании ГПК РСФСР 1964 г., в который были внесены существенные изменения в 1995 и 2000 гг. В то же время кодификация как процесс с 1994 по 2002 гг. была длительной, поскольку вносились существенные изменения в ГПК РСФСР 1964 г., менялась его структура. Аналогичным примером является кодификация законодательства об административных правонарушениях.

По-другому обстоит дело с систематизацией и, соответственно, с формированием структуры Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ). В течение 10 лет с 1992 по 2002 гг. было принято три АПК РФ. При этом законодателем практически не вносились изменения ни в один из указанных Кодексов. Так, в АПК РФ 1992 г. было внесено всего лишь одно изменение (от 7 июля 1993 г.), не повлиявшее существенно на его структуру. Вместе с тем АПК РФ 1995 г. по своей структуре значительно отличается от АПК РФ 1992 г. Структура кодекса 1992 г. была очень проста, он делился на 16 глав, включавших 157 статей. Структура АПК РФ 1995 г. гораздо более дифференцирована. Он включал пять разделов, состоящих из 23 глав и 215 статей.

В АПК РФ 1995 г. вообще не вносились изменения, за исключением изменений от 24 июля 2002 г., в соответствии с которыми АПК РФ 1995 г. был практически признан утратившим силу, кроме гл. 22, действие которой продлевалось до 1 января 2003 г.

При этом содержание, а, следовательно, и структура АПК РФ 2002 г. существенно отличаются от содержания и структуры АПК 1995 г. Он состоит из семи разделов, включающих в себя 37 глав и 332 статьи.

Таким образом, можно наблюдать, что в ситуации с арбитражным законодательством было отдано предпочтение проведению предварительной подготовки и одномоментному изданию нового кодифицированного акта, то есть имела место одномоментная кодификация в широком смысле.

Можно привести и иные примеры кодификации. Так, по мнению М.В. Барановой¹, в настоящее время назрела необходимость разработки и принятия Кодекса рекламной деятельности Российской Федерации. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. 38-ФЗ «О рекламе»² не отвечает требованиям современности, имеется множество разрозненных норм, регулирующих рекламную деятельность, расположенных в различных нормативных актах, зачастую противоречивых или дублирующих друг друга. В связи с этим предлагается свести данные нормы в один крупный кодифицированный акт, то есть провести кодификацию в узком смысле. Такого рода кодификация существенным образом поменяла бы структуру расположения нормативного материала внутри кодифицированного акта.

Аналогично дело обстоит с исполнительным и экологическим законодательством. В частности, сторонник кодификации российского экологического законодательства А.К. Голиченков³ предлагает создать в структуре Экологического

¹ См.: Баранова М.В. Кодификация норм рекламного права (теория, практика, техника) // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы междунар. науч.-практ. конференции (Н. Новгород, 25–26 сентября 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н. Новгород, 2009. С. 638, 642–645.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. 12, ст. 1232.

³ См.: Голиченков А.К. Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ // Право и политика. 2000. 10. С. 123–131; *Его же*. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России. М., 2001. С. 224–232.

кодекса РФ общую, особенную и специальную части, в которых должны найти место нормы, расположенные в настоящее время в Федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «Об экологической экспертизе» и иных нормативных актах.

Интересным примером влияния систематизации на структурирование законодательства является принятие четвертой части ГК РФ. Известно, что нормы, регулирующие интеллектуальную собственность, до 1 января 2008 г. (даты вступления четвертой части ГК РФ в силу) содержались в отдельных разрозненных нормативных актах (в том числе в Законе Российской Федерации от 9 июля 1993 г. 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах»¹, Патентном законе Российской Федерации от 23 сентября 1992 г. 3517-1² и т. д.). Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»³ отменил 54 нормативных акта, регулирующих вопросы интеллектуальной собственности. В результате систематизации законодательства об интеллектуальной собственности существенным образом изменилась не только структура ГК РФ, в котором появился новый крупный структурный элемент — часть, но и структура самого законодательства об интеллектуальной собственности, так как структура четвертой части ГК РФ не дублирует ни один из прежних актов, регулирующих данный вопрос. В основу структуризации четвертой части ГК РФ легла классификация результатов интеллектуальной деятельности в зависимости от того, что лежит в основе ее выделения — форма, содержание, неизвестность третьим лицам. В соответствии с этим выделяются три классификационные группы: «создательская», «регистрационная» и «конфиденциальная».

Указанная структура подверглась серьезной критике со стороны многих ученых. Высказывалось мнение, что такого рода систематизация носит характер простой инкорпорации⁴. Представляется, что с данной точкой зрения вряд ли можно согласиться. На наш взгляд, кодификацию законодательства об интеллектуальной собственности можно назвать кодификацией в узком смысле.

Кодификация той или иной отрасли (института) законодательства в форме кодифицированного акта свидетельствует о необходимости высокой детализации нормативного материала, структурирования его на уровне макроэлементов, которое возможно только в нормативном акте указанного типа.

От систематизации следует отличать понятия специализации и унификации российского законодательства.

Цель правовой специализации — наиболее полно и точно охватить всевозможные особенности, новизну и динамику развивающихся общественных процессов, определить качественное состояние таких преобразований. Специализация норм права является основой системных правовых образований. Она осуществляется в двух направлениях: дифференциации и интеграции. Основанием дифферен-

¹ См.: Российская газета. 1993. 3 авг.

² См.: Российская газета. 1992. 14 окт.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. 52, ч. 1, ст. 5497.

⁴ См.: *Близнец И.А.* Интеллектуальная собственность и закон. Теоретические вопросы // Труды по интеллектуальной собственности. М., 2001. Т. 3; *Еременко В.И.* Завершение кодификации гражданского законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2007. 10. С. 45.

циации выступает предмет правового регулирования и функции права, поэтому дифференциация норм может быть предметной или функциональной.

Примером влияния дифференциации на структуру кодифицированных актов служит появление в АПК РФ 2002 г. раздела, посвященного особенностям производства в арбитражном суде по отдельным категориям дел.

Интеграция заключается в объединении в процессе развития системы права в одно целое различных юридических норм или их элементов на основе единства содержания общественных отношений или функций правовых норм.

Примером интеграции является выделение в таких кодифицированных актах, как Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ), Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации Общей части, противопоставленной Особенной. В Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — ГПК РФ), Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях законодатель путем интеграции выделил структурный элемент (раздел или часть), именуемый, как правило, «Общие положения» или «Общая часть», противопоставленный другим равноуровневым структурным элементам, которые не включены в Особенную часть, но все вместе как бы являются ею. Также в ряде разделов есть общие положения. Вместе с тем очевидно, что кодификация в указанных случаях достигла целей детализирования нормативного материала на уровне структуры не в полной мере: в большинстве кодифицированных актов общая и особенная части законодательно не выделены, в некоторых разделах есть общие положения, в других их нет. Некоторые структурные элементы (об исполнении судебных решений — в ГПК РФ и АПК РФ; производство по делам, возникающим из публичных правоотношений — в ГПК РФ, производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений — в АПК РФ) включены в Особенную часть, хотя, на наш взгляд, они должны быть выведены в отдельные кодифицированные акты, такие как Исполнительный кодекс РФ и Административный процессуальный кодекс РФ. В связи с этим необходимо завершить процесс кодификации.

Вместе с тем специализация законодательства — не самоцель, она должна разумно сочетаться с унификацией, которая предполагает устранение различий в регулировании сходных либо родственных явлений и создание равноуровневых универсальных нормативных актов. Унификация способствует объединению всех структурных элементов системы законодательства, уменьшает объем правового материала, устраняет чрезмерную дифференциацию. Она — своеобразный баланс, противовес процессу специализации и охватывает наряду с ним все структурные грани действующего законодательства¹.

Примером унификации законодательства может послужить принятие Федерального закона «Об исполнительном производстве». В результате принятия данного акта из арбитражного процессуального и гражданского процессуального законодательства были исключены структурные элементы,

¹ См.: *Сенякин И.Н.* Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1993. С. 2.

регулирующие исполнение судебных актов. А их положения в модифицированном виде были перенесены в указанный Федеральный закон.

Мнение некоторых ученых о необходимости объединения уголовного, гражданского и арбитражного процесса в единую комплексную отрасль — судебное право, также свидетельствует о стремлении к унификации законодательства.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы:

- структурирование кодифицированных актов осуществляется на основе предмета и метода правового регулирования, исходя из принципов кодификации;
- все формы систематизации в той или иной мере влияют на формирование структуры кодифицированного акта, но главенствующая роль отводится кодификации как особому виду деятельности, относящемуся к юридической технике;
- на формирование структуры кодифицированного акта оказывает существенное влияние выбор кодификации (в широком или узком смысле, длительная или одномоментная);
- значительное воздействие на структурирование кодифицированных актов оказывают специализация законодательства, как в форме дифференциации, так и в форме интеграции, и унификация законодательства.

Е.А. Кузьмина,
аспирант Саратовской государственной
академии права
kttp@sgap.ru

Современный коммуникативный процесс: формирование многосторонней электронной коммуникации

***Аннотация:** статья посвящена анализу политических коммуникаций современной России, появлению нового вида многосторонней коммуникации — электронной.*

***Ключевые слова:** коммуникация, электронное правительство, электронная демократия, многосторонняя политическая коммуникация.*

***Summary:** the article is devoted to the analysis of the political communications of modern Russian Federation, occurrence of a new kind of multilateral communications-electronic.*

***Key words:** communications, the electronic government, electronic democracy, multilateral political communications.*

Политическая коммуникация является важнейшей составляющей политической сферы. За любыми значительными изменениями в коммуникационных технологиях, от появления прессы до изобретения телевидения, следовали большие, часто прогнозируемые изменения в политике. Необходимо отметить, что трансформационные процессы современного общества пошли по совершенно иному пути, нежели предсказывали ведущие теоретики информационного общества в рамках структурно-функционального анализа¹.

¹ См.: Lasswell H. Propaganda, Communication, and Public Opinion: A Comprehensive Reference Guide. Princeton, 1946. P. 34.

Понятие коммуникации на протяжении всей истории претерпело весьма серьезную эволюцию. Отметим, что основу новых подходов к содержанию политической коммуникации заложили работы ряда специалистов середины прошлого века. Особое место среди них занимают исследования канадского профессора М. Маклюэна. Согласно его теории сегодня человечество вступает в эпоху общества информации. В индустриально развитых странах более 50 % людей трудятся в области коммуникации. За последние 30 лет люди собрали и распространили больше информации, чем все человечество от начала времен до середины XX столетия¹.

Информация зависит прежде всего от технического прогресса средств ее распространения. Современная информация сделала первый рывок с развитием прессы, далее были изобретены радио, телевидение, телеграф. В современном мире информация претерпевает настолько серьезные инновации в области электроники, информатики, спутниковой связи, что средства массовой информации с трудом успевают следовать техническому развитию. Социальное значение средств массовой информации так возросло, что аудитория некоторых из них исчисляется сегодня миллионами, что в свою очередь приносит миллионные прибыли от рекламы. Это развитие средств массовой информации вовлекает в коммуникационные отношения отдельных людей и целые сообщества, государственные и частные предприятия, экономические, религиозные, культурные институты.

В современном мире средства массовой информации оказывают огромное влияние на формирование политического сознания и поведение людей. Они являются мощным инструментом влияния на институты власти. Понятие средств массовой информации как четвертой власти приобретает новый смысл. Новейшие телекоммуникационные технологии позволяют получать информацию в реальном времени. Например, во времена Наполеона III новости Крымской войны доходили до Парижа за 8 дней, а войну в Ираке видели одновременно миллионы зрителей CNN. Однако акцент в такой коммуникации делается на эмоции, а не на объяснение, так как информация не подвергается анализу, учитывая короткий временной промежуток. Мгновенность передачи информации еще не гарантирует ее правдивости.

Телевидение на данный момент играет доминирующую роль в избирательных кампаниях и в политической коммуникации в России. Ключевая роль телевидения была продемонстрирована в ходе последних парламентских и президентских выборов. Контроль над электронными средствами массовой информации не гарантирует победу на выборах, но телевидение обладает огромными возможностями для формирования содержания кампании и управления ей. Необходимым условием для создания такой ситуации является доминирующая позиция того или иного канала и эксплуатация этого средства массовой коммуникации в политических целях.

Электронная коммуникация представляет собой новые информационные коммуникационные технологии. В современном мире применение новых информационных технологий является необратимой тенденцией мирового развития и принадлежит глобальной сети Интернет. Интернет обладает множеством преимуществ: легкость и мгновенность опубликования любой

¹ См.: Маклюэн М. Понимание медиа: внешние расширения человека. М., 2007. С. 121.

информации, отсутствие пространственно-временных границ, возможность тематического поиска и быстрой связи для мониторинга ситуации. Интернет-сеть является специфическим интерактивным средством массовой коммуникации, которое активно используется в политическом процессе.

Традиционные средства массовой информации работают преимущественно в режиме информационного монолога — односторонней коммуникации, посредством которой соответствующие структуры воздействуют на умы и поддерживают контроль над подвластными субъектами. Компьютерные же технологии открыли возможность многосторонней коммуникации. Каждый, имеющий доступ к сети, может выступать как получателем, так и отправителем информации. При отсутствии доступа к электронным средствам массовой информации в современном мире борьба за власть и формирование единого многостороннего электронного поля невозможна.

Процесс интеграции Интернета в политику будет продолжаться и в будущем: количество сайтов политических партий и движений будет увеличиваться, информационная роль Интернета — возрастать. Сеть станет ведущим источником политической информации, оттеснив традиционные средства массовой информации на второй план.

Властные структуры различных стран пытаются подчинить себе то, что невозможно контролировать в принципе. В Афганистане во время правления движения «Талибан» Интернет был официально запрещен законом. Право использовать эту технологию правительство оставило лишь за собственным генеральным штабом. Нарушителей ожидало суровое наказание, вплоть до смертной казни. В России желание взять под контроль сеть Интернет занимало одно из первых мест в начале 90-х гг. По сообщению агентства «Нетоскоп», в правительстве рассматривается проект, в случае принятия которого сеть практически полностью попадет под контроль Министерства связи. Предполагается, что министерству будут принадлежать все домены в зоне «ru». Глава союза операторов Интернета Михаил Якушев заявил, что предлагаемое Министерством связи регулирование «никому не нужно, как и любое другое государственное регулирование»¹.

Бесспорно, Интернет нужно контролировать для того, чтобы избежать появления там (доступных на данный момент почти всем пользователям) «пособий для террористов», военных секретов и другой информации, которая может нанести существенный вред общественной и мировой безопасности. Доказано, что большинство пользователей используют Интернет как источник информации именно политического характера (64 % посетителей сети)². В рейтингах самых популярных сайтов неизменно лидируют сетевые издания, социальные сети, «живые журналы».

Президент России Д.А. Медведев уделяет интернет-ресурсам огромное внимание. Им была создана своя страница в «Живом журнале» (Life journal), а также несколько сайтов, где к Президенту может обратиться с просьбой, вопросами любой гражданин РФ, Дмитрий Анатольевич даст ответ также в глобальной сети Интернет. Кроме того, Президент России акцентирует

¹ Социальная реклама в публичной политике. URL: <http://www.socreklama.ru> (дата обращения: 17.03.10).

² См.: Там же.

внимание на создании электронного правительства. На заседании Совета по развитию информационного общества он констатировал, что в стране нет никакого электронного правительства, назвав соответствующие планы химерами. Президент отмечает, что Россия по уровню развития информационного общества сильно отстает от других стран, причем это отставание увеличивается. Так, в рейтинге готовности стран к сетевому миру, который разрабатывается Всемирным экономическим форумом, наша страна занимает 72 место. При этом Президент подчеркнул, что экспорт информационных технологий приносит России около 1 млрд долларов в год¹.

В настоящее время встречается такое понятие, как «мобильные выборы» — это президентские, парламентские или иные выборы с сотового телефона, с помощью sms-сообщений. «Мобильные выборы» в настоящее время проходят только в Эстонии. Председатель Центральной Избирательной комиссии В.Е. Чуров предполагает, что таким способом выборов граждане России смогут воспользоваться в 2011 г. Однако возникает множество вопросов по поводу точности данных, возможности фальсификации результатов. На наш взгляд, не имея электронного правительства, мы не можем использовать подобный метод, так как нет возможности применения электронной подписи.

Таким образом, сегодня неперенным условием развития и продуктивной дееспособности современного сложноорганизованного общества становится информационный обмен между различными его элементами. Правильно организованная и использованная информация может служить в столь непредсказуемых, быстро и постоянно изменяющихся условиях современных гарантом его способности перестраиваться, гибко реагировать на различные сбои, развиваться и совершенствоваться. Поэтому современное общество заинтересовано в создании единой разветвленной информационной системы. Но для того чтобы информационная система существовала и успешно функционировала, необходимо развивать коммуникативные процессы во всем их многообразии. Непосредственными носителями и особенно распространителями знаний и другой политической значимой информации являются средства массовой информации. Средства массовой информации представляют собой учреждения, созданные для открытой, многосторонней, публичной передачи с помощью специального технического инструментария различных сведений любым лицам.

Подводя итоги анализа взаимодействия электронной коммуникации и политики в современном мире, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день интернет-технологии предоставляют политической сфере грандиозные возможности, которые, однако, требуют от последней не менее грандиозной перестройки. Возможно, в будущем наша страна достигнет высокого уровня развития системы *электронных* политических коммуникаций, будет создано электронное правительство, электронная демократия, будут проходить «мобильные выборы», но для этого необходимо время. В любом случае, процесс создания многосторонней политической коммуникации запущен, об этом свидетельствует особенное внимание к нему со стороны высшего руководства Российского государства.

¹ См.: Центр информационных коммуникаций. URL: <http://www.commcenr.ru> (дата обращения: 11.04.10).

• МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА •

Реформа публичной власти в современной России (г. Саратов, 23 ноября 2009 г.)

М.П. Петров,
*кандидат юридических наук, доцент,
зам. директора по науке Саратовского
филиала Института государства и права РАН
noc@sgar.ru*

Повышение ответственности вертикали публичной власти в современной России*

В литературе неоднократно поднимался вопрос о пробелах, фрагментарности и декларативности Российской Конституции в отношении ответственности отдельных должностных лиц и органов, в целом о некачественном правовом подходе к ответственности государства. По словам В.А. Бакушева «характер нашей Конституции изобилует декларациями о свободе "мыслей" и "поступков"». Но какими менеджмент-механизмами ответственность за эти поступки будет поддерживаться, в ней говорится мало¹. Б.В. Чернышов по этому поводу пишет: «Серьезным недостатком действующего Основного закона РФ является фактическое отсутствие конституционной ответственности исполнительной ветви власти на федеральном уровне»². Несмотря на закрепление в 2008 г. контрольных полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ³, вопрос об ответственности исполнительной власти надежно закамуфлирован. Система исполнительной власти не только действует в неопределенном законодательно правовом пространстве, она фактически основана на дуализме верховного управления и дублировании механизмов ответственности Президента и Правительства.

Положение усугубляется тем, что разграничение компетенции в системе разделения властей в части предметов ведения не проведено по горизонтали, предметы ведения рассчитаны одновременно на законодательную и исполнительную ветви власти, то есть находятся в неразграниченном состоянии.

* Работа выполнена при поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Оптимизация вертикали публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в правовом пространстве России» (проект 08-03-00418а).

¹ Бакушев В.В. Административная реформа — нужна, но прежде — ее концепция // Власть. 2002. С. 14.

² Чернышов Б.В. Традиции авторитаризма в системе государственных учреждений России // Правовая культура. 2007. 1. С. 21–22.

³ См.: О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. 7-ФКЗ // Российская газета. 2008. 31 дек.

Это означает, что невозможна постановка вопроса об ответственности административной системы ввиду существующего положения неопределенности исполнительной компетенции и ее заведомо произвольного разграничения по вертикали, что в свою очередь блокирует разграничение полномочий между органами государства и местного самоуправления в сфере управления.

Применительно к местному самоуправлению Н.В. Брезгулевской справедливо отмечается, что «отсутствует надлежащая система контроля за деятельностью органов местного самоуправления, которые зачастую ни перед кем не ответственны...»¹.

Механизм ответственности в данных условиях нередко подменяется практикой лояльности должностных лиц, бюрократия определяет в замкнутом режиме все ключевые вопросы жизнедеятельности, вне влияния контрольных политических механизмов. На это обращает внимание М.А. Краснов. В результате никто ни за что политически не отвечает. Причина кроется в том, что сама Конституция препятствует политической конкуренции, а это в свою очередь приводит к централизации и формированию пирамиды власти, византийскому образу правления², что и привело к необходимости административной реформы.

Неопределенность компетенции становится причиной безответственности. Чем абстрактнее и многочисленнее положения закона, тем больше можно требовать с подчиненных в административном плане. Ответственность личная, понимаемая в негативном плане, замещает объем правовой ответственности публичной власти в целом — как системы, которая к тому же действует в неопределенных правовых рамках, что есть не что иное, как безответственность.

Эффективность ответственности изначально связана со структурой, конфигурацией публичной власти. Точное разграничение компетенции, е делегирование и индивидуализация, закрепление организационно обеспеченных и адекватных по сложности и уровню решаемых проблем полномочий в ведении конкретных субъектов власти — путь к повышению роли ответственности в ряду прочих правовых принципов публичной власти.

Непосредственное практическое значение этого вывода заключается в ориентации правовой политики на механизмы установления баланса централизации и децентрализации публичной власти. Именно децентрализация, которая предполагает увеличение количества полномочий, предполагает и увеличение степени ответственности публичной власти в целом. При этом чем конкретнее положения законодательства, устанавливающие полномочия, предоставляющие права и возлагающие правовые обязанности, тем реальнее ответственность.

В российской практике укоренились такие негативные тенденции, как необеспеченность полномочий адекватным нормативно-правовым сопровождением, закрепляющим правовые статусы субъектов, участвующих в реализации предписанных полномочий. Кроме этого существует дисбаланс полномочий федеральных, региональных и местных органов публичной власти в части наиболее

¹ Брезгулевская Н.В. Особенности разграничения компетенции государственной власти и местного самоуправления в условиях современного федерализма // Актуальные проблемы теории и истории государства и права : материалы IV Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 декабря 2004 г. / под общ. ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. СПб., 2004. С. 435.

² См.: Краснов М. В России правят не ответственные политики, а безответственные бюрократы // Новое время. 2004. 32. С. 11–12.

существенных с точки зрения социальной значимости полномочий, определяющих качество публичных услуг, а, следовательно, и уровень жизни населения.

Вся полнота ответственности в этом сегменте государственной политики возложена на региональные и местные власти. При этом обеспечение полномочий аналогичным объемом регулятивных и распорядительных прав и соответственно политической и финансовой самостоятельности проводится неадекватно. В результате в системе публичной власти наибольший удельный вес ответственности и обязанностей сконцентрирован на нижнем уровне. На верхнем же уровне сосредоточены ключевые права. Таким образом, формируется перевернутая пирамида власти со всеми издержками административной централизации.

Самой основной проблемой является принципиальная разница уровней власти, из чего можно сделать вывод о том, что ни региональная, ни местная власть с точки зрения полноты ответственности властью в собственном смысле не являются. Это квазивластные учреждения, по сути, для унитарного строения государства и гиперцентрализованной системе государственной власти. Разные стандарты в конституционной организации уровней власти создают поле постоянного манипулирования полномочиями и ответственностью, наблюдается разрыв прав и обязанностей, что вызывает полную зависимость местной власти от центра, социально-экономическую депрессию большинства государственно-территориальных образований (исключение составляют лишь несколько регионов-доноров и регионов, пользующихся собственной дополнительной поддержкой).

Равноценным полноте и качеству разграничения зон ответственности приоритетом выступает стыковка уровней власти, создание эффективной системы взаимоотношений органов власти по всей вертикали и горизонтали, так называемая стратегия субсидиарности, основанная на сопричастности и сотрудничестве всех звеньев властно-публичного механизма, приверженности их общим целям и задачам. Основным подходом в системе государственной службы становится концентрация на корпоративной приверженности менеджмента государственных и муниципальных организаций общим задачам (принцип команды), а не на конкуренции зон политического влияния и организационного превосходства одних управленческих групп над другими.

В рамках общей модели публичной власти можно рекомендовать внедрение компенсационных норм, стимулирующих совместное стремление к качественному выполнению обязанностей. Одним из таких средств выступает закрепление элементов одного предмета ведения или функции в компетенции органов публичной власти разного уровня, что предполагает возможность прямого взаимодействия субъектов публичного управления, взаимные обязанности, правовую защиту во взаимоотношениях участников вертикали власти. Названные меры должны привести к положительным результатам. Так, например, используемые понятия единого правового, экономического, культурного и т.п. пространства предполагают активное взаимодействие, а не механическое разграничение полномочий и самостоятельность. Разграничение полномочий — не самоцель, а условие для

обеспечения подлинного федеративного и государственно-муниципального сотрудничества, а в конечном итоге — и повышения эффективности власти.

Очень важное значение имеют гарантии для нижестоящих звеньев государственного аппарата, а также представителей гражданского общества.

Таким образом, подлинное обеспечение принципа ответственности в сфере публичной власти складывается из трех компонентов: а) закрепление политической конкуренции всех уровней управления в форме наделения максимального количества носителей публичной власти полномочиями, которое выражается в стремлении реализовать в правовой практике порядок «делегирования», перераспределения компетенции, максимальной индивидуализации компетенции; б) решение задачи концентрации субъектов управления, звеньев вертикали власти на выгодах совместной результативной работы, в которой важна продуктивная работа центров, штабов, принимающих решения, а не усиление независимости носителей публично-властных полномочий, и, как следствие, дистанции между уровнями вертикали власти, гарантирующей господство одних представителей над другими, создающих фикцию ответственности самых бесправных структурных компонентов системы; в) создание правовой возможности для расширения гражданского и внутриаппаратного контроля деятельности органов публичной власти, в том числе закрепление прав любых инстанций в реализации правовой возможности высказывать оценки законности и эффективности действий вышестоящих звеньев управления и гарантий защиты этого права.

Вертикаль власти, используя диспозитивность, развиваясь по демократическому пути, приобретает преимущества горизонтальной системы связей, а сами связи стоятся не по принципу «начальник-подчиненный». Эффективность в результате большей правовой свободы достигается с помощью специальных контрольных систем и преимуществ самоорганизации, когда обе стороны одинаково заинтересованы результате.

К.Е. Игнатенкова,

*кандидат юридических наук, ученый секретарь
Саратовского филиала*

Института государства и права РАН

igp@sgap.ru

209

К вопросу о месте и роли Президента РФ в системе публичной власти*

В основу построения государственной власти Российской Федерации заложен известный еще со времен европейских буржуазных революций принцип разделения властей. Данный принцип закреплен официально, на высшем уровне — в Конституции РФ (ст. 10). Далее Основной Закон называет субъектов, осуществляющих государственную власть в Российской

* Работа выполнена при поддержке РГНФ (проект 08-03-00418а).

Федерации: Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды РФ (ст. 11). Президент в этом перечне назван первым. Возникает закономерный вопрос: какую же из трех ветвей власти представляет Президент?

Получается некоторая «нестыковка»: законодательную власть «представляет» Федеральное Собрание (ст. 94 Конституции РФ), исполнительную власть — Правительство РФ (ст. 110), судебная, как следует из названия — прерогатива судов (гл. 7). Президент РФ как бы «выведен за рамки» этих ветвей, более того, он должен во многом стать оплотом «системы сдержек и противовесов».

Научные дебаты относительно места Президента РФ в системе разделения властей можно свести к двум основным точкам зрения. Согласно первой, президентская власть по своему характеру является частью исполнительной власти. «Президентская власть (вся совокупность конституционных правомочий Президента) — это власть именно исполнительная»¹. Такой же позиции придерживается известный специалист конституционного права М.В. Баглай, обосновывая свое мнение тем, что «никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо власти»².

Сторонники второй точки зрения основной упор делают на то, что Президент РФ, оставаясь в системе разделения властей, формально не входит ни в одну из трех ветвей власти. По их мнению, сам текст Конституции РФ создает образ Президента как главы государства, стоящего «над всеми властями», гаранта всех конституционных институтов. Это означает, что Президент РФ юридически не является главой исполнительной власти и не входит, таким образом, в ее систему³. «Можно говорить о наличии президентской власти, не входящей ни в одну из ветвей государственной власти и не образующей самостоятельной ветви власти»⁴, поскольку Президент РФ, хоть и тяготеющий в значительной мере к исполнительной власти, обеспечивает главным образом координацию и согласование деятельности всех ветвей власти и, следовательно, не может возглавлять и осуществлять исполнительную власть.

Идея существования особой, четвертой власти не нова — основы ее разрабатывал Б. Констан с целью пересмотра представлений о разделении властей в конституционных монархиях. Другой видный государствовед Б.А. Кистяковский, анализируя его взгляды, пишет: «Размышляя над вопросом о соотношении властей в конституционных монархиях, он [Констан] пришел к заключению, что в них должно существовать не три, а четыре власти. Четвертую власть он считал необходимым предоставить королю для того, чтобы устранять конфликты и сглаживать столкновения между тремя другими властями. Поэтому он назвал ее умеряющей, или уравнивающей властью (*le pouvoir modérateur*)»⁵.

Мы согласны с теми, кто считает, что Президент РФ является такой самостоятельной структурой власти, существующей наряду с законодательной,

¹ *Нерсесянц В.С.* Философия права. М., 1997. С. 381.

² *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С. 389.

³ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров. М., 1996. С. 4.

⁴ *Журавлев А.Л., Султанов А.Ш.* Сравнительный анализ правового статуса президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации. М., 1997. С. 12.

⁵ *Кистяковский Б.А.* Государственное право (общее и русское) // Философия и социология права. М., 1998. С. 476.

исполнительной и судебной властями, которая, обеспечивая их согласованное функционирование, не должна превалировать над ними.

Только Президент наделяется задачей обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех иных органов государственной власти — и федеральных, и субъектов РФ (ст. 80, 85 Конституции). Такую функцию Президента называют арбитражно-интегрирующей¹. Ее наличие в системе государственной власти объясняется логикой ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также необходимостью их согласованного взаимодействия.

Несмотря на то, что российскую форму правления в учебниках по теории государства и права нередко относят к смешанной (полупрезидентской, полупарламентской республике), в литературе все большее распространение получает точка зрения, что она больше тяготеет к президентской² или даже — к «суперпрезидентской» («сверхпрезидентской»)³ республике. Эта позиция базируется на том, что по сравнению с Основным Законом 1978 г. произошло значительное усиление власти Президента, которое выразилось как в наделении его рядом новых полномочий, так и в утрате ряда полномочий парламентом, которые давали ему возможность некоторым образом воздействовать на характер политики Президента. Так, согласно действующей Конституции, Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка России, ставит вопрос об освобождении его от должности; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, кандидатуру на должность Генерального прокурора, вносит предложение об освобождении от должности Генерального прокурора; назначает судей других федеральных судов; назначает выборы Государственной Думы; распускает Государственную Думу в случаях, определенных Конституцией РФ; назначает референдум. При этом Президент имеет право самостоятельно, без участия парламента принимать решение об отставке Правительства, не должен получать согласие при назначении всех министров.

Главным аргументом в пользу «президентского уклона» Российской Федерации являются наличествующие на настоящий момент полномочия по контролю Президента за формированием и деятельностью Правительства⁴. Более того, в настоящее время наметилась тенденция безоговорочного доминирования Президента в его отношениях с Правительством.

Таким образом, с одной стороны, сильная президентская власть и широкие полномочия являются необходимыми для обеспечения стабильного развития

¹ См.: Шмавонян Г.А. Юридический характер президентской власти в российской системе разделения властей // Конституционный строй России: сборник статей / отв. ред. Ю.Л. Шульженко, А.Н. Лебедев. Вып. 4. М., 2003. С. 139–140.

² См.: Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 1984. С. 6.

³ См.: Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000. С. 112.

⁴ См.: Скуратов Ю.И. Парламент и Президент в Российской Федерации // Конституционный строй в России: сборник научных статей. Вып. 2. Вопросы парламентского права. М., 1995. С. 69–70.

многонационального федеративного Российского государства. Активная деятельность Президента может и должна способствовать консолидации всего общества, укреплению вертикали публичной власти, обеспечению прав и свобод человека и гражданина. С другой — требуется установление границ влияния главы государства на формирование и функционирование иных субъектов, осуществляющих государственную политику.

В.В. Елистратова,

кандидат юридических наук, доцент

Саратовской государственной академии права

post@sgap.ru

О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия»

В рамках реформы публичной власти в современной России особый резонанс получили проблемы установления и разграничения компетенции органов публичного управления. Строгое разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и регионами, а также невозможность изменить их без формальных поправок к Конституции есть несомненное достоинство федерализма. Именно разумное и оптимальное разграничение компетенции органов публичного управления определяет ту роль, которую призвано сыграть федеративное государственное устройство в жизни народа нашей страны. Однако это разграничение может быть действенным только при условии готовности каждой из властей к сотрудничеству и взаимопомощи.

Достаточно часто наблюдается произвольное, порой несогласованное использование понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия». В юридической науке и, как следствие, в законотворческой практике отсутствует единая правовая традиция в использовании данных терминов. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий необходимы для преодоления терминологической путаницы.

В действующей Конституции РФ термин «компетенция» используется только применительно к полномочию Конституционного Суда РФ разрешать споры о компетенции между различными органами государственной власти в Российской Федерации.

В федеральном законодательстве в целом этот термин также не находит широкого применения. В текстах федеральных законов чаще встречается понятие «полномочия».

Компетенция — это общее (родовое) понятие. Это есть комплекс конкретных полномочий, включающих субъективные права и обязанности по осуществлению конкретных управленческих функций в определенной сфере.

Многие ученые считают, что компетенция присуща лишь государственно-му органу. Хотя Б.А. Страшун рассматривает ее не только как совокупность полномочий конкретного органа, но и как свойство, присущее федерации и ее субъектам.

Предметы ведения и полномочия являются структурными элементами компетенции. Предметы ведения — сферы общественной жизни и государственного устройства, в отношении которых Российская Федерация и ее субъекты имеют определенные властвующие возможности.

Предметы ведения не могут принадлежать государственным органам. Они относятся к публично-территориальным образованиям (федерации и ее субъектам), поскольку сферы общественно-государственной жизни предполагают работу государственных органов разного уровня. Именно органам публичной власти присущи «полномочия» в связи с выполнением ими конкретных функций в механизме государственного управления.

Полномочия — определенные властвующие возможности и обязанности полномочного субъекта в отношении сфер общественной жизни и государственного устройства, составляющих предметы ведения.

Таким образом, компетенция органа публичного управления представляет собой совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации.

К.А. Ишеков,

*кандидат юридических наук, доцент
Поволжской академии государственной
службы им. П.А. Столыпина
ishekov77@mail.ru*

О соотношении и разграничении понятий «правотворчество субъектов Российской Федерации» и «правотворчество органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

С теоретической и практической точек зрения важно соотнести и разграничить понятия «правотворчество субъектов Российской Федерации (региональное правотворчество)» и «правотворчество органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Российские регионы, будучи территориальными образованиями, могут осуществлять свою правотворческую компетенцию только посредством деятельности определенных органов или лиц, обладающих подобного рода полномочиями. Это достаточно широкий круг участников. Согласно конституционному принципу демократизма самым важным и первостепенным субъектом правотворчества является народ (в данном случае население субъекта Российской Федерации). Именно население субъекта вправе делегировать свои правотворческие полномочия органам власти и другим участникам правотворческого процесса. Вместе с тем само население региона также может заниматься правотворчеством, принимая законы на нормативном референдуме (конституционном, законодательном, административно-территориальном и ином).

Таким образом, одним из критериев разграничения исследуемых понятий является состав участников правотворчества. Правотворческую деятельность органов государственной власти субъекта могут реализовать только коллективные или индивидуальные (должностные) лица, обладающие государственно-властными полномочиями и иными признаками регионального органа государственной власти. Региональным правотворчеством (правотворчеством субъекта Федерации) в целом может заниматься более широкий круг участников данных отношений, не только органы государственной власти, но и население субъекта.

Правотворчество – многоэтапный процесс. Состав его участников может существенно различаться в зависимости от стадии осуществления правотворческого процесса. Несмотря на то, что юридическую силу регионального закона или подзаконного акта проекту придают только уполномоченные органы государственной власти (за исключением актов, принятых на референдуме), в ранних стадиях проектирования могут участвовать различные субъекты общественных отношений (государственные, научные учреждения, организации, общественные организации, отдельные ученые или их коллективы). На ранних этапах иные участники правотворчества (не органы государственной власти), могут выступать как главные действующие лица, создающие проект нормативного правового акта.

На стадиях, следующих за этапом реализации нормотворческой инициативы, ведущую роль играют органы государственной власти. Законодательство отдельных субъектов Федерации допускает присутствие на заседаниях парламентов, парламентских слушаниях представителей средств массовой информации, трудовых коллективов и общественных объединений, разработчиков законопроектов, граждан. Однако их присутствие осуществляется по приглашению законодательных органов и их выступления имеют рекомендательный характер. Решающее слово на основных стадиях нормотворчества принадлежит органам государственной власти.

Сказанное дает основания выделить еще один критерий разграничения исследуемых понятий по характеру участия субъектов правотворчества на различных стадиях этого процесса и объему их полномочий.

Таким образом, правотворческая компетенция региональных органов государственной власти не охватывает всей полноты правотворческих возможностей субъекта Федерации. По своей логико-философской структуре понятие «правотворчество субъектов Российской Федерации» шире понятия «правотворчество органов государственной власти субъектов Федерации».

Е.С. Науменко,
*соискатель Саратовской государственной
академии права
e.s.naumenko@mail.ru*

Совершенствование административно-правовой основы управленческого взаимодействия как потребность формирующегося гражданского общества

Формирование гражданского общества признано важнейшим приоритетом, который станет опорным пунктом в построении демократической и эффективной вертикали исполнительной власти. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. среди основных направлений инновационного развития отмечается необходимость выстраивания новой модели развития общества, обеспечивающей: применение процедур и правил, гарантирующих выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях власти; равноправный диалог общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития; высокое доверие граждан к государственным и общественным институтам; широкий общественный консенсус по основным вопросам развития России¹.

По словам Н.Ю. Хаманевой, «в центр государственного управления и административно-правового регулирования выдвигаются отношения государства с гражданским обществом, а приоритетными являются права и свободы человека и гражданина»². В книге «Немецкое административное право» О. Майер писал: «Наука административного права... имеет задачу исследовать юридическую природу действующих органов государственного управления, описать формы их деятельности и, самое главное, показать их взаимодействие с гражданами, исследовать возникающие в связи с этим конфликтные ситуации и механизмы их устранения»³.

Придерживаясь управленческой концепции отношений государства и гражданского общества, отметим, что гражданское общество — императив организации современного государственного управления, функционирующего на основе демократических принципов. Н.М. Добрынин отмечает: «системный характер государственного управления заключается также в том, что оно обеспечивает единство распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного начал) в практике регулирования социальных отношений и процессов»⁴.

¹ См.: О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. 47, ст. 5489.

² Цит. по: Состояние и перспективы развития науки административного права (шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. 11. С. 6.

³ Цит. по: Административное право : учебник / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 17.

⁴ Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления : учебник. 2-е изд. Тюмень, 2007. С. 23, 46.

Подобные управленческие задачи в отношениях государства и гражданского общества разделяются широким кругом ученых. В частности, применительно к административной реформе в России С.Е. Нарышкин и Т.Я. Хабриева приводят следующие доводы относительно принципиальной роли гражданского общества в современной системе публичной власти: «Государственные служащие — не технические специалисты, которые работают лучше, если им не “мешают”... Современный государственный служащий должен уметь работать со всеми общественными сегментами: как с конкретными гражданами, так и с общественными объединениями, ассоциациями, политическими партиями. Он также должен уметь работать с ними на самых разных уровнях: от личных контактов (приемов) до грандиозных митингов»¹.

Вместе с тем процесс формирования и уровень политико-правового влияния гражданского общества в России не соответствуют потребностям эффективного взаимодействия власти, особенно ее исполнительной ветви, и общества. Кроме того, в современных взглядах научное обоснование взаимодействия государства и гражданского общества неадекватно сложившимся в этой области потребностям правового регулирования. Эта центральная проблема административного права еще должна найти свое решение в целом комплексе правовых актов, что частично происходит в процессе реализации мероприятий административной реформы. «Достижение основной цели административной реформы — повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти — невозможно без результативного взаимодействия с институтами гражданского общества»².

Необходимостью является не только общее стремление к взаимодействию, но и всесторонний, комплексный анализ всех возможных видов управленческого взаимодействия, нормативно-правовой основы его осуществления, проведение сравнительного анализа способов взаимодействия. От ответа на данные вопросы зависит объем и характер административно-правового регулирования в этой специфической области функционирования исполнительной власти и субъектов — представителей гражданского общества.

Среди насущных задач юридической науки в литературе неоднократно называлось «формирование» знаний и методов развития постоянного сотрудничества между организациями граждан и органами исполнительной власти³. Другими словами, требуется разработка соответствующей доктрины. Можно отметить, что на данном направлении пока не решены узловые научно-теоретические проблемы, которые имеют фундаментальное и одновременно концептуальное (политико-правовое) значение. Отсутствует обоснование пределов государственного вмешательства в дела гражданского общества и наоборот, степени обратной связи, необходимой для нормального функционирования государственных институтов, другими словами — о модели демократии в российских условиях. На уровне юридической науки (административного и конституционного права, теории права и государства) практически нет конкретных исследований категорий «отношения органов исполнительной власти

¹ Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. 11. С. 12.

² Административная реформа в России : научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 37–38.

³ См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 12.

и институтов гражданского общества», «взаимодействие государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти». Необходимо проведение специальных исследований в части соотношения данных категорий с такими, безусловно, родственными юридическими и политическими конструкциями, как «право на участие в управлении государством», политическое участие, общественное участие, сотрудничество, сопричастность (или партиципация, лат. — «участие») как принцип управления, административные процедуры, институты согласования интересов государства и гражданского общества, привлечение общественности к выполнению государственных задач и полномочий.

Специфика организации государственного аппарата и его особая роль публичного института, руководящего общественными процессами предполагает упорядоченность отношений с гражданским обществом, что в свою очередь влечет необходимость создания правового режима такого рода взаимоотношений. Есть все основания выделять административно-правовой режим взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества в качестве самостоятельного административно-правового режима.

Итак, взаимодействие гражданского общества и государства в сфере исполнительной власти представляет собой разновидность диспозитивных равносторонних (согласительных или реординационных) административно-правовых отношений, которые неравнозначны понятиям «административные процедуры» и «государственное управление». Взаимодействие субъектов, представляющих исполнительную власть и гражданское общество, осуществляется на основе взаимных интересов, которые можно представить несколькими целями: объединение усилий и взаимопроникновение указанных субъектов, получение обратной связи со стороны гражданского общества государственной администрацией, упорядочение отношений с гражданским обществом, необходимость ограничения (контроля) публичной администрации гражданским обществом.

К.В. Черкасов,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Поволжского юридического
института (филиала) Российской правовой
академии Министерства юстиции РФ
CherkasovKV1978@yandex.ru*

**Совершенствование антикоррупционного
законодательства России в рамках
административной реформы:
некоторые проблемы**

Административная реформа в России продолжается. Одним из основных ее направлений является совершенствование антикоррупционного законодательства в целом и административного антикоррупционного законодательства в частности. Важным элементом последнего выступает

регламентация реализации государственными органами исполнительной власти принадлежащих им полномочий (функций и прав). На сегодняшний день работа в данной сфере осуществляется более чем активно, а в некоторых случаях она подходит даже к завершающей стадии, за исключением, пожалуй, регулирования вопросов взаимодействия органов исполнительной власти как между собой, так и иными государственными органами, где в большинстве своем в жизнь претворяется лишь начальный этап и обозначаются приоритеты.

Признавая факт несомненной эффективности реализации указанных мероприятий в рамках осуществляемой в стране полномасштабной борьбы с коррупцией, отметим следующее. Чрезмерная регламентация деятельности органов исполнительной власти и их взаимодействия имеет также определенные весьма ощутимые отрицательные составляющие и негативные последствия. Полномочия некоторых федеральных органов исполнительной власти нередко имеют не только исполнительскую характеристику, но и яркую или скрытую политическую окраску. Следовательно, отсутствует целесообразность в детальном регулировании исполнения ими своих функций и прав. В противном случае в практической деятельности таких органов велика вероятность возникновения дисбаланса ориентиров.

Однако еще большая опасность заключается в ситуации, когда обозначенная в регламентах исполнения полномочий органов исполнительной власти информация об их деятельности не соответствует действительности. Так, хрестоматийным стал пример, когда указанный в нормативных актах промежуток времени ожидания на прием к соответствующему государственному служащему органа исполнительной власти, да и установленное время самого приема на практике соблюсти как минимум затруднительно, а в ряде случаев и вообще невозможно. При этом подобная информация доводится для сведения граждан, что не может не вызывать у них раздражение, приводит к утрате веры во власть в целом. Отсюда и такие отрицательные явления современной российской действительности, как правовой нигилизм, низкая правовая культура населения, на нейтрализацию и устранение которых также одновременно направлена административная реформа.

Таким образом, с одной стороны, оптимальная, достаточная и разумная регламентация деятельности органов исполнительной власти нужна, так как позволяет уменьшить просторы административного усмотрения и тем самым сократить возможные коррупционные проявления, а равно сделать работу государственных органов более открытой и понятной обществу. С другой стороны, гипертрофированное регулирование деятельности органов исполнительной власти приводит к противоположному результату — созданию условий для коррупциогенных факторов, во многом имеющих причину в культивируемой таким способом низкой правовой культуре граждан, массовом правовом нигилизме. Все это свидетельствует о необходимости взвешенного подхода со стороны федеральных и региональных органов исполнительной власти к содержанию положений регламентов взаимодействия и реализации ими своих полномочий, обязательного их соотнесения с практикой.

Е.В. Манаева,
*преподаватель Саратовского государственного
университета им. Н.Г.Чернышевского*
rinam@yandex.ru

Понятие субъекта публичной власти по конституционным актам советского периода

Тема власти была и остается актуальной на протяжении всей истории человечества. Ученых и мыслителей во все времена интересовали и интересуют вопросы организации и управления человеческим обществом, способы и пути упорядочения общественных отношений, варианты взаимодействия человека и государства. В основе всех этих вопросов лежит вопрос о власти.

В советский период изучение этой проблемы находилось в тени изучения государственной власти¹, публичную власть было принято отождествлять с государственной². Однако после принятия 12 декабря 1993 г. Конституции РФ термин «публичная власть» стал употребляться в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего государственную власть РФ, государственную власть субъектов РФ и местное самоуправление.

В поставленном вопросе сначала необходимо выяснить положение субъекта, прежде всего, понятия «народ». Ленин писал: «Народ, объединенный Советами — вот, кто должен управлять государством»³. Поэтому Советы рассматривались как сам народ. Исходя из этого, отсутствовали предпосылки для употребления понятий «парламентаризм», «профессиональные законодатели». В советских конституциях также отсутствовало понятие «представительные органы» (оно впервые появилось в правовой форме в 1968 г. в Положении о постоянных комиссиях палат Верховного Совета СССР). При этом в теоретических разработках Советы все же трактовались как представительные органы.

Понятие «народ» в качестве субъекта власти до 1977 г. в советских конституциях не употреблялось. Так, Конституция РСФСР 1918 г. устанавливала, что вся власть в пределах РСФСР принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских советах. Конституция РСФСР 1925 г. упростила эту формулу, закрепив принадлежность всей власти Советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. Конституция СССР 1936 г. и принятые на ее основе Конституции союзных республик закрепили, что «вся власть принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся». Однако и здесь Советы определялись в качестве носителя власти, а не формы ее реализации. В формулировках

219

¹ См.: *Кожевников С.Н.* Социалистическая государственная власть — организующий фактор общественных отношений // Актуальные и теоретические проблемы политической организации общества. Вып. 43. Свердловск, 1975. С. 91.

² *Ким А.И., Барнашов А.М.* Государственная власть в СССР. Томск, 1980. С. 35, 40.

³ Цит. по: *Козлова Е.И.* К вопросу о правовом закреплении принципа народовластия в РФ // Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации : материалы научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2003. С. 6.

отражалось отрицательное отношение марксистско-ленинской теории к понятию «народ». Ленин писал, что народ — это силы, способные довести революцию до конца, то есть пролетариат и крестьянство, что нам пришлось разбить мелкобуржуазную иллюзию о том, что народ есть нечто единое и что народная воля может быть выражена в чем-либо ином, вне классовой борьбы¹.

Только в Конституции СССР 1977 г. закономерно появилось понятие «народ», причем определение субъекта власти отделено от формы ее осуществления. В ст. 2 говорилось: «Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов...». В прежних Конституциях СССР и РСФСР — 1977, 1978 гг. понятие народ не утратило классового содержания. Как отмечалось в преамбуле Конституции СССР 1977 г., советский народ — «новая историческая общность», которая характеризуется социально-политическим и идейным единством, а ведущей силой выступает рабочий класс. Однако содержание понятия «народ» по Конституции СССР 1977 г. (и Конституции РСФСР 1978 г.) — принципиально иное по сравнению с аналогичным понятием действующей Конституции РФ.

Действующая Конституция РФ вкладывает в понятие «народ» иное содержание: рассматривает его в общедемократическом плане как ассоциированную в государство совокупность всех граждан страны, не выделяя «ведущих» социальных слоев, не связывая с требованием «морально-политического и идейного единства», которое провозглашается, как правило, в тоталитарных государствах, а фактически не достижимо в абсолютной форме ни в каком обществе. Народ характеризуется как единственный источник власти. Этим подчеркивается, что в Российской Федерации не может быть иного источника власти, что вся власть проистекает от народа.

¹ Цит. по: *Козлова Е.И.* Указ. соч. С. 4.

• ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ •

Н.И. Химичева,

*доктор юридических наук, профессор
Саратовской государственной академии права
post@sgap.ru*

И.В. Петрова,

*кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной академии права
noc@sgap.ru*

**Вопросы развития институтов бюджетного права
(рецензия на научно-практическое пособие
по бюджетному праву:
Конюхова Т.В. Институты бюджетного права
Российской Федерации. М., 2009. — 192 с.)**

Научная литература по финансовому праву пополнилась новым произведением, исследующим современные проблемы упомянутой отрасли российского права. Его автор — Т.В. Конюхова, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заслуженный юрист Российской Федерации, известная своими трудами, посвященными большей частью бюджетному праву.

Последние десятилетия отличаются динамичным развитием российского финансового права и существенным возрастанием его роли, что обусловлено экономическими и политическими преобразованиями в стране. Учитывая роль и значение современного финансового права, оно обоснованно вошло в круг основных отраслей системы российского права, воздействуя в той или иной мере практически на все стороны жизнедеятельности общества и государства. В связи с этим возрастает интерес научного сообщества к изучению финансового права. Наука финансового права призвана сыграть важную роль в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований. В современных условиях возникла необходимость активного использования механизма финансов, стимулирования развития финансовых отношений и совершенствования законодательной основы их регулирования.

Среди подотраслей финансового права центральное место занимает бюджетное право, что обусловлено главенствующей и координирующей ролью бюджетной системы в финансовой системе Российской Федерации. Специфика бюджетного права состоит в том, что оно регулирует отношения Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований и соответствующих органов представительной и исполнительной власти в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и муниципальных образований.

Бюджетное право как центральное звено финансового права взаимодействует с иными подотраслями финансового права. Источники бюджетного права отличаются многочисленностью и многообразием форм. Важнейшим достижением стало принятие Бюджетного кодекса РФ, введенного в действие с 1 января 2000 г. с последующими изменениями.

В бюджетном праве выделяют блоки норм, которые закрепляют и регулируют:

- бюджетное устройство в РФ, то есть виды бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ, принципы их взаимной связи, роль каждого из видов бюджетов;
- структуру доходов и расходов бюджетной системы в целом и входящих в нее бюджетов, порядок распределения их между бюджетами;
- компетенцию (права) Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в области бюджета;
- бюджетный процесс, то есть порядок формирования и реализации бюджета, а также отчетности об исполнении бюджета;
- бюджетный контроль;
- бюджетную ответственность.

Регулируя общественные отношения, бюджетное право определяет круг участников этих отношений, наделяя их юридическими правами и обязанностями, обеспечивающими использование денежного фонда конкретной территории в соответствии с задачами и функциями органов власти и органов местного самоуправления.

Несмотря на изобилие научных и публицистических изданий по проблемам финансового права, научная общественность продолжает испытывать недостаток в работах, посвященных изучению бюджетно-правового регулирования отношений, возникающих на федеральном, региональном и местном уровнях бюджетной системы России. В частности, недостаточно внимания уделяется комплексному рассмотрению бюджетного права с позиции системного подхода, анализу системы институтов данной подотрасли финансового права в их взаимодействии.

В связи с этим рецензируемое научно-практическое пособие, подготовленное Т.В. Конюховой, представляется весьма актуальным и необходимым.

Отличительными особенностями издания являются его комплексный характер, сочетание анализа помимо традиционных структурных компонентов бюджетного права, вопросов развития бюджетного права и бюджетного законодательства, что позволяет понять диалектику становления современных институтов бюджетного регулирования, конституционную основу бюджетного права и бюджетного законодательства.

В пособии всесторонне раскрывается предмет бюджетного права как составной части финансового права. Отдельное место уделяется эволюции доктрины бюджетного права и бюджетного законодательства, истокам бюджетного и финансового права, финансово-правовой науки, приводится библиографический анализ научных источников, начиная с XVII в., в том числе тех, авторами которых являются зарубежные представители науки.

Структура работы логична, в ней исследуется история возникновения и становления институтов бюджетного права как подотрасли финансового

права, формулируется понятие бюджетно-правового института (с. 24). Автор выделяет и рассматривает круг институтов современного бюджетного права России, к которым относит:

- бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;
- бюджетное устройство Российской Федерации;
- доходы бюджетов РФ;
- расходы бюджетов РФ;
- сбалансированность бюджетов;
- государственный и муниципальный долг;
- межбюджетные трансферты;
- государственные внебюджетные фонды;
- бюджетный процесс в Российской Федерации;
- бюджетные учет и отчетность;
- государственный и муниципальный финансовый контроль;
- ответственность за нарушение бюджетного законодательства.

К достоинствам рецензируемого издания следует отнести внимание к истории финансовой и финансово-правовой науки, истории становления институтов бюджетного права и законодательства.

Структурное построение, а также глубокая проработка ряда проблемных и дискуссионных вопросов, энциклопедичность, лаконичность изложения, безусловно, придают работе новое качество в сравнении с аналогичными изданиями. Пособие представляет интерес для использования как в научных, так и в учебных и практических целях.

Говоря о достоинствах работы, следует отметить хороший научный стиль изложения, доступность представленного в пособии материала для научной и студенческой аудитории, а также практиков, предложение самостоятельных и оригинальных определений, научных идей, выводов, комментариев действующего законодательства, в том числе в части построения и анализа нормативного материала бюджетного права как подотрасли финансового права. Автор убедительно обосновывает мнение о необходимости выделения в бюджетном праве его общей и особенной частей. Такой подход выражает давно сформировавшуюся тенденцию преобладания научного построения структуры отрасли права над стихийностью законодательства, приоритет правового метода над управленческим. В тоже время, он способствуют эффективности учебно-методического процесса.

Однако помимо высказанного общего положительного восприятия научно-практического пособия, неоднозначную оценку и замечания вызывают некоторые дискуссионные аспекты и положения данного рецензируемого издания.

Так, под бюджетно-правовым институтом предлагается понимать «обособленную внутри бюджетного права группу юридических норм, определенных общностью признаков, регулируемого ими вида общественных отношений, связанных с формированием бюджета или государственных внебюджетных фондов» (с. 24). Это определение акцентировано лишь на отношении по «формированию» бюджета, что не способствует уяснению прочих вопросов

функционирования институтов бюджетного права, связанных с использованием, распределением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Положительно оценивая внимание автора к разработке вопросов структуры бюджетного права, выделения в ней институтов и субинститутов, их особенностей, вместе с тем в некоторых случаях представляется недостаточно обоснованным определение их места в этой системе. Так, автор выделяет как институт «межбюджетные трансферты», хотя логичнее расположить и рассматривать его как субинститут в рамках института доходов, что обусловлено изменениями бюджетного законодательства.

Желательно усилить аргументацию автором позиции выделения института сбалансированности бюджетов (с. 79–90). Дискуссионность в данном случае обусловлена соотношением с одноименным принципом формирования субинститутов бюджетной системы Российской Федерации.

Субинститут «дефицит бюджетной системы» (с. 80), напротив, логичнее рассматривать как самостоятельный институт, скорректировав его название — «источники финансирования дефицита бюджетов», с выделением таких субинститутов, как, например, бюджетный кредит, банковский кредит и др.

В содержании работы проблемы функционирования бюджетных фондов рассредоточены по разным институтам бюджетного права (с. 85, 86, 88, 104–105 и др.). Однако более целесообразно рассмотрение их в рамках единого понятия «институт бюджетных фондов».

Рекомендуется привести дополнительную аргументацию мнения относительно такого института, как «бюджетный учет и отчетность» (с. 123), который согласно действующему бюджетно-процессуальному законодательству скорее всего относится к институту «бюджетный процесс».

Воспринимается непоследовательным выделение субинститута «территориальные государственные внебюджетные фонды обязательного медицинского страхования». К тому же подобный, территориальный, критерий в выделении субинститутов Пенсионного фонда и Фонда социального страхования не используется (с. 107–112).

Желательно в следующем издании этой работы уделить внимание особенностям бюджетных правоотношений, складывающихся на региональном и местном уровнях. Некоторое обобщение регионального законодательства и местных нормативных правовых актов было бы полезным как с научной, так и с практической точек зрения.

Учебно-практическое пособие Т.В. Колюховой «Институты бюджетного права Российской Федерации» продолжает проводимые автором в течение длительного периода времени научные изыскания в этой области. Оно содержит выводы и научно-методологические положения, которые могут быть использованы не только в научных, но и в практических целях, а также для изучения дисциплин финансово-правового блока, подготовки правовых актов. Книга вызывает интерес, отличается оригинальным подходом к теме бюджетно-правового регулирования и выделения институтов бюджетного права.

Редакционная коллегия:

А.В. Малько (главный редактор), Н.И. Матузов (зам. главного редактора — председатель редакционного совета), М.П. Петров (зам. главного редактора), К.Е. Игнатенкова (ответственный секретарь), В.А. Абалдуев, С.Ф. Афанасьев, Е.В. Вавилин, А.А. Вилков, М.В. Гаврилов, А.В. Голикова, М.В. Данилов, А.Н. Иванов, Е.В. Кобзева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, И.Н. Коновалов, Т.Н. Митрохина, В.В. Нырков, В.В. Попов, Л.А. Тимофеев, В.Д. Холоденко, Е.Ю. Чмыхало, Н.И. Шестов, А.Е. Михайлов (зав. редакцией)

Редакционный совет:

Н.И. Матузов (председатель), Ф.А. Григорьев, А.И. Демидов, И.А. Иванников, В.Б. Исаков, И.Ю. Козлихин, С.А. Комаров, Ю.А. Крохина, В.И. Липунов, А.Г. Лисицын-Светланов, Н.А. Лопашенко, М.Н. Марченко, С.Ю. Наумов, В.А. Номоконов, В.Д. Перевалов, Н.А. Придворов, О.Ю. Рыбаков, Ю.Н. Стариков, С.Б. Суоров, Н.А. Сыродоев, Ю.А. Тихомиров, Р.Л. Хачатуров, Ю.Л. Шульженко

Издается Саратовским филиалом Учреждения Российской академии наук

Полнотекстовая версия номеров журнала, а также аннотации статей и ключевые слова на русском и английском языках доступны на сайте <http://www.sgap.ru>

Редакция академического и вузовского
юридического научного журнала «Правовая политика и правовая жизнь»
Адрес: Россия, 410028, г.Саратов, ул.Чернышевского, 135
Тел.: (845-2) 29-91-22, тел./факс: (845-2) 29-92-18, e-mail: igp@sgap.ru

Банковские реквизиты:
ИНН: 7704067766 КПП 645402001
УФК по Саратовской области
(Саратовский филиал государственного учреждения
Институт государства и права РАН, л/с 0361103050)
Банк: ГРКЦ ГУ Банка России по Саратовской обл.г.Саратов
Р/сч— 40503810800001000431 БИК: 046311001
КБК 31930202041010000440 П.З разрешения № 73

Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-5708 от 30 октября 2000 г.

ISSN 1608-8794

© Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2010
© Саратовская государственная академия права, 2010
© Ассоциация юридических вузов, 2010

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

2 (39) • 2010

Редактор *С.Н. Сисикина*

Обложка художника *В.К. Иванова*

Компьютерная верстка *О.Л. Солдаткиной*

Свидетельство о регистрации
ПИ № 77–5708 от 30 октября 2000 г.

Подписано в печать 9.06.2010. Формат 70X100 ¹/₁₆.
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 18,06. Уч.-изд. л. 16,0.
Тираж 1000 экз. Заказ №

Диапозитивы предоставлены редакцией.

ЗАО «Типография «Полиграфист»
410031, г. Саратов, ул. Волжская, 28.