
САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

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

3 (48) • 2012

САРАТОВ • МОСКВА

Уважаемые коллеги!

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

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



А.В. Малько

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



К.Е. Игнатенкова

Заведующий редакцией,
заместитель
директора СФ ИГП РАН



Е.А. Игнатенков

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

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

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: КОНЦЕПЦИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ

<i>Комаров С.А., Азнагулова Г.М. (г. Москва)</i>	
Правовая политика:	
понятие, роль и обеспечение в правовой системе общества	8
<i>Беляева Г.С. (г. Курск)</i>	
Правовой режим как комплексное средство правовой политики	16
<i>Дьяченко Ю.В. (г. Саратов)</i>	
Современный конституционализм: между идеальным и реальным	20
<i>Журавлёв В.И. (г. Москва)</i>	
Право на занятие физической культурой и спортом	
и личные права человека в России	24
<i>Бурдина Е.В. (г. Саранск)</i>	
Развитие органов судейского сообщества в Российской Федерации	
в свете международно-правовых стандартов	28

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

<i>Артемьев А.Б. (г. Коломна)</i>	
О необходимости пересмотра антикоррупционной политики	
Российской Федерации	34
<i>Саломатин А.Ю., Столярова О.И. (г. Пенза)</i>	
Общественное мнение о проблеме коррупционных связей	
(к вопросу об осуществлении социально-правового мониторинга)	39

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Колотова Н.В. (г. Москва)</i>	
Обеспечение социальных прав	
как условие развития институтов демократии	44
<i>Бровкина А.А. (г. Рязань)</i>	
Функция социальной ресоциализации лиц,	
отбывающих и отбывших уголовное наказание	48
<i>Гармаш А.М. (г. Москва)</i>	
О типологии личности предпринимательского преступника	53
<i>Бурматов В.В., Кошкин А.П. (г. Москва)</i>	
Особенности институционализации	
современного российского политического процесса	57
<i>Григорьев Е.В. (г. Саратов)</i>	
Инвестиционные возможности и репутационные риски	
в процессе формирования политического имиджа	64

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Воробьев С.М.** (г. Рязань)
Кровная месть как способ возмещения морального вреда
на ранних этапах развития общества 70
- Ларина О.Г.** (г. Курск)
Правовое регулирование деятельности
органов управления финансовой системой России в XVIII веке 75
- Беляев В.П., Шащенко А.Н.** (г. Курск)
Политика молодого Советского государства
в сфере борьбы с безработицей 78

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

- Малый А.Ф.**
Об особенностях конституционно-правового статуса
автономных округов 82
- Мингазов Л.Х.**
Некоторые положения республиканских конституций
в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 89
- Муратова Н.Г.**
Значение теории разделения властей
для уголовно-процессуального права 94
- Шайхутдинова Г.Р.**
Понятие достойного уровня жизни по Европейской Социальной Хартии:
теоретико-правовой анализ 97
- Туманов Д.Ю.**
Государственно-правовая политика Советского государства
в отношении крестьянства в конце 1920 — 1930-х годах 100

К ЮБИЛЕЮ ВУЗА – СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФИЛИАЛ МОСКОВСКОГО ГУМАНИТАРНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА

- Папшева О.В.**
Роль Северо-Кавказского филиала Московского
гуманитарно-экономического института в формировании
культурно-образовательного пространства города 105
- Бицьева Т.Н.**
Наиболее важные вопросы разработки предмета
и целей концепции проекта федерального закона 108
- Мазуренко А.П.**
Правотворческая политика России
в условиях экономической интеграции и правовой глобализации 112
- Калайчев В.Р.**
Субъекты и участники правотворческой политики: вопросы теории . . . 116
-

<i>Лушников А.А.</i> Антитеррористическая правовая политика в Северо-Кавказском регионе	120
---	-----

Трибуна молодого ученого

<i>Бачканова А.А. (г. Нальчик)</i> Некоторые теоретические аспекты предела защиты субъективных прав	124
<i>Шуклина Е.А. (г. Саратов)</i> Криминологическая характеристика и особенности преступности в сельской местности	131
<i>Хаутиев Ш.М. (г. Ульяновск)</i> Эскалация переходности: региональный политический режим в условиях реализации краткосрочных стимулов правящих групп (на примере Ульяновской области 2000-2004 гг.)	136
<i>Гарагозов Д.И. (г. Москва)</i> Неокантианство как философская основа учения Б.А. Кистяковского	139
<i>Кутько В.В. (г. Белгород)</i> К вопросу о соотношении понятий «процессуальное право», «юридический процесс» и иных смежных категорий	143

Обзоры и рецензии

<i>Рыбаков О.Ю. (г. Саратов)</i> Обзор круглого стола «Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений» (г. Саратов, 14 мая 2012 г.)	147
---	-----

CONTENT

LEGAL POLICY: CONCEPTION AND REALITY

<i>Kotarov S.A., Aznagulova G.M. (Moscow)</i> Legal policy: notion, role, and providing in legal system of society	8
<i>Belyaeva G.S. (Kursk)</i> Legal regime as complex tool of legal policy	16
<i>Dyachenko Y.V. (Saratov)</i> Modern constitutionalism: between ideal and real	20
<i>Zhuravlev V.I. (Moscow)</i> The right to occupation of physical culture and sports and individual human rights in Russia	24
<i>Burdina E.B. (Saransk)</i> Development of the Council for the Judiciary in the Russian Federation in the light of international legal standards	28

ANTICORRUPTION POLICY IN MODERN RUSSIA

- Artemyev A.B. (Kolomna)*
On the necessity of revision of anti-corruption policy of Russian Federation 34
- Salomatin A.Y., Stoljarova O.I. (Penza)*
Public opinion about a problem of corruption communications
(offers on realization of socially-legal monitoring) 39

POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

- Kolotova N.V. (Moscow)*
The guarantee of social rights as a condition
for the development of democratic institutions 44
- Brovkina A.A. (Ryazan)*
Function of a social repeated of persons, enduring
and endured criminal punishment 48
- Garmash A.M. (Moscow)*
On the typology of the personality of the criminal enterprise 53
- Burmatov V. V., Koshkin A.P. (Moscow)*
Features of an institutionalization of modern Russian political process 57
- Grigoriev E.V. (Saratov)*
Capabilities for investment and repute risks within a political image forming 64

HISTORICAL ASPECT OF LEGAL POLICY

- Vorobyev S.M. (Ryazan)*
Feud as one the forms of moral compensation
the early stages of society development 70
- Larina O.G. (Kursk)*
Legal regulation of activity of bodies of management
of the financial system of Russia in the XVIII century 75
- Belyaev V.P., Shashenko A.N. (Kursk)*
The policy of the young Soviet state
in the sphere of struggle against unemployment 78

PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF RUSSIAN FEDERATION – KAZAN (VOLGA REGION) FEDERAL UNIVERSITY LAW FACULTY

- Malyy A.F.*
About features of constitutionally-legal status autonomous districts 82
- Mingazov L.H.*
Some of the provisions of national constitutions
in the decisions Constitutional Court of the Russian Federation 89
- Muratova N.G.*
Meaning of the separation of powers' theory for criminal-procedural law 94
-

Shaikhutdinova G.R.	
The notion of a decent standard of living of the European Social Charter: theoretical and legal analysis	97
Tumanov D.Y.	
The state-legal policy of the Soviet state Concerning peasantry in the late 1920th – 1930th	100

**TO THE JUBILEE OF NORTH-CAUCASIAN BRANCH
OF THE MOSCOW HUMANITARIAN-ECONOMIC INSTITUTE**

Papsheva O.V.	
The role of North-Caucasian branch of the Moscow humanitarian-economic Institute in the formation of cultural and educational space city	105
Bitsieva T.N.	
The most important issues of development objectives and goals of the project conception of federal law	108
Mazurenko A.P.	
Law-making policy of Russia in economic integration and globalization of the legal	112
Kalaychev W.R.	
Subjects and members of law-making policy: problems in the theory	116
Lushnikov A.A.	
Anti-terrorist legal policy in the North Caucasus region	120

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Bachkanova A.A. (Nalchik)	
Some theoretical aspects of limits of protection of the subjective rights	124
Shuklina E.A. (Saratov)	
The criminological characteristic and features of criminality in countryside	131
Khautiev S.M. (Ulyanovsk)	
Escalation of transition: regional political regime in context of short-term incentives of the local power groups (case of Ulyanovsk oblast at 2000–2004)	136
Garagozov D.I. (Moscow)	
Neo-Kantianism as a philosophy is a fundamental part of B.A.Kistiakowsky's doctrine	139
Kutko V.V. (Belgorod)	
To the question of a ratio of the concepts «procedural law», «legal process» and other related categories	143

SURVEYS AND REVIEWS

Rybakov O.Y. (Saratov)	
Survey of round-table discussion «Urgent problems of history of state and law, political and legal doctrines» (Saratov, 14 of May 2012)	147

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: КОНЦЕПЦИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ •

С.А. Комаров,

доктор юридических наук, профессор
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ

Г.М. Азнагулова,

кандидат юридических наук, доцент,
стажер-преподаватель Российской академии
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ
komarov1951@pisem.net

Правовая политика: понятие, роль и обеспечение в правовой системе общества

***Аннотация:** в статье рассматривается понятие правовой политики, освещаются различные подходы к раскрытию ее содержания, определяются субъекты правовой политики и излагается ее научное обеспечение.*

***Ключевые слова:** правовая политика, правовые условия, содержание правовой политики, задачи научного обеспечения правовой политики.*

***The summary:** in article the concept of a legal policy, approaches to disclosing of its maintenance is considered, subjects of a legal policy are defined and its scientific maintenance is stated.*

***Keywords:** the legal policy, legal conditions, containing the legal policy, a problem of scientific maintenance of a legal policy.*

На основании изучения научной юридической литературы можно заключить, что термин «правовая политика» употребляется в двух смыслах. В первом смысле правовая политика рассматривается как политическая деятельность соответствующих субъектов, которая осуществляется строго в рамках закона, на основе действующих нормативных правовых актов. В данном случае свойство «правовая» выступает в качестве существенного атрибута политики (вне зависимости от сферы общественной жизни, в которой эта политика проводится). Суть такого подхода к пониманию правовой политики лапидарно выразил Е.Ю. Пермяков: «Если власть опирается на право, есть все основания говорить о правовой политике»¹. Более развернутую характеристику правовой политики, которая ведется исключительно правовыми средствами, можно найти у В.В. Субочева: это наиболее приемлемая форма руководства и регулирования общественных отношений, основывающаяся на оптимальном сочетании правовых средств и юридических конструкций, проявляющая себя в различных формах, опосредующая все уров-

¹ Пермяков Ю.Е. Введение в основы уголовной политики. Самара, 1993. С. 6.

ни власти, соответствующая выработанной концепции стратегии развития государства и преследующая социально полезные цели¹.

Такой подход в принципе правомерен, однако он не может быть использован при исследовании политической деятельности в сфере функционирования собственно права, поскольку не дает возможности выделить специфический вид политики, направленной на определение существенных свойств самого закона, т. е. не позволяет выработать методический инструментальный анализа и оценки концептуальных проблем формирования и реализации права.

Во втором смысле правовая политика рассматривается как специфический вид политики, осуществляемой в сфере функционирования права. Определение «правовая» обозначает уже не атрибут политики, а область ее применения: «правовая политика — комплекс мер, идей, задач, целей, программ, методов, реализуемых в сфере действия права и посредством права»².

Содержание правовой политики (во втором смысле) и границы области ее осуществления трактуются в научной юридической литературе неоднозначно. По мнению К.В. Шундикова, правовая политика заключается в принятии государством соответствующих нормативных правовых актов и осуществлении на их основе правоприменительной деятельности³. Такая трактовка, как представляется, сужает содержание правовой политики, сводит политическую деятельность в сфере права к результатам правообразовательной и правоприменительной деятельности органов государственной власти и управления. При этом вне предмета и содержания правовой политики оказываются выработка и претворение в жизнь концепции правового регулирования, разработка методов и способов правового регулирования общественных отношений и другие существенные вопросы развития права и правоотношений.

С точки зрения И.С. Морозовой, правовая политика представляет собой деятельность государства по созданию правовых условий для создания и функционирования выгодных для государства процессов и изменений, происходящих в обществе⁴. В этом же русле, но более развернуто определяют понятие правовой политики А.П. Мазуренко и Ю.А. Титенко, по мнению которых правовая политика — это «многоуровневое и сложноструктурированное явление юридической действительности, выражающееся в научно обоснованной, системной и последовательной деятельности, направленной на создание необходимых правовых и политических условий для достижения стратегических целей и решения тактических задач правового развития страны»⁵.

Мысль о представлении правовой политики как деятельности по созданию правовых условий сама по себе интересна, но, тем не менее, нуждается в конкретизации и расшифровке. Термин «правовые условия» несет в себе

¹ См.: *Субочев В.В.* Правовая политика современной России в сфере лоббизма. Теоретические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 145.

² *Матузов Н.И.* Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 1. С. 28.

³ См.: *Шундинов К.В.* Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 149.

⁴ См.: *Морозова И.С.* Место и роль льгот в правовой политике государства // Правоведение. 1997. № 4. С. 150.

⁵ *Мазуренко А.П., Титенко Ю.А.* Правовая политика и правовое развитие общества. М., 2007. С. 13.

достаточно широкое, но не вполне ясное и определенное содержание. Под правовыми условиями можно понимать и правовое обеспечение деятельности субъектов права, создание необходимой нормативной правовой базы для функционирования и развития общественных отношений в различных сферах общественной жизни, и деятельность, направленную на эффективное применение действующих правовых норм, и создание в обществе атмосферы нетерпимости к нарушениям правовых предписаний, обеспечение неотвратимости юридической ответственности за совершенные правонарушения и т. д.

Расплывчатость определения понятия правовых условий не позволяет взять указанное определение правовой политики за исходный пункт анализа данного феномена. Более перспективным в этом плане представляется рассмотрение правовой политики как особой деятельности субъектов политической системы общества, направленной на выработку принципов правового регулирования общественных отношений, закрепление их в принимаемых нормах права и отражение в правоприменительной деятельности субъектов права.

В этом аспекте раскрывает содержание понятия правовой политики А.В. Малько, который пишет, что «правовая политика — это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по совершенствованию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности»¹.

Если оставить в стороне эпитеты («научно обоснованная, последовательная и системная», «эффективный механизм», «цивилизованное использование»), которые не обязательно характеризуют правовую политику, то ее суть ученый видит в деятельности государственных и муниципальных органов по правообразованию и правоприменению («совершенствованию механизма правового регулирования» и «использованию юридических средств»), а также по формированию у населения такого типа правосознания и правовой идеологии («уровня правовой культуры»), в котором заинтересовано государство. Это определение верно отражает содержание правовой политики, показывает ее место в правовой системе общества, выявляет характер связей правовой политики с иными компонентами правовой системы.

В то же время в более глубоком обосновании нуждается включение в круг субъектов правовой политики органов местного самоуправления (муниципальных органов). Не предвзятое заранее решение данного вопроса, хотелось бы обратить внимание на следующее.

В ст. 132 Конституции РФ указывается, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Эти положения развиваются в Федеральном за-

¹ Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 1. С. 15.

коне от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 131-ФЗ). В нем конкретизируются полномочия органов местного самоуправления, предоставленные им в целях решения вопросов местного значения. К таковым относится, в частности, право принимать муниципальные правовые акты по вопросам местного значения (п. 1 ст. 7 Закона № 131-ФЗ). Однако эти полномочия еще не позволяют говорить о том, что органы местного самоуправления участвуют в формировании правовой политики. Законодатель предъявляет к муниципальным правовым актам жесткие требования — они «не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации» (п. 4 ст. 7 Закона № 131-ФЗ). Таким образом, в сфере правовой политики компетенция муниципальных органов власти ограничивается, по существу, правоприменением. Элемент правотворчества, присутствующий в деятельности муниципальных органов, не позволяет со стопроцентной уверенностью утверждать, что они осуществляют в какой-либо степени самостоятельную правовую политику. Органы местного самоуправления лишь реализуют правовую политику, выработанную федеральными органами государственной власти и органами власти субъекта Российской Федерации, и, следовательно, признание их субъектами правовой политики представляется слабо обоснованным.

О.Ю. Рыбаков выделяет правовую политику в узком и широком смысле. В первом случае правовая политика понимается им как выработка и реализация тактики и стратегии в области создания и применения права на общих принципах гуманизма. Правовая политика в широком смысле определяется ученым как деятельность прежде всего государственных и муниципальных органов, общественных объединений, отдельных лиц, включающая систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правового механизма².

Различие между узким и широким пониманием правовой политики проводится О.Ю. Рыбаковым, во-первых, в содержательном плане, во-вторых, по субъектному составу. Однако различие в содержательном плане, как оно изложено у автора, не представляется существенным. Определение системы идей и целей какой-либо деятельности представляет собой не что иное, как стратегию этой деятельности, а выработка мер и способов — ее тактику. В то же время функционирование и воспроизводство правового механизма проявляется внешне в создании и применении права. Таким образом, различие между пониманием правовой политики в узком и в широком смысле заключается только в их субъектном составе. Субъектами правовой политики в узком смысле, исходя из сути ее понимания, выступают государственные органы власти.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

² См.: Рыбаков О.Ю. Понятие и признаки правовой политики // Правовая политика субъектов Российской Федерации : материалы круглого стола, 26 сентября 2001 г., г. Владивосток. Владивосток, 2002. С. 30.

Субъектами же правовой политики в широком смысле, по мысли О.Ю. Рыбакова, могут быть не только государственные и муниципальные органы, но и общественные объединения, и отдельные граждане. Однако необходимо заметить, что реально проводить правовую политику может только государство в лице своих органов власти.

Общественные объединения и граждане, участвуя в политической и идеологической деятельности, могут так или иначе воздействовать на формирование правовой политики в государстве и на ее реализацию. Тем не менее этого недостаточно для признания их субъектами правовой политики, ибо они непосредственно не создают правовых норм, т. е. лишены важнейшего инструмента собственно правовой политики.

Двойственный подход к пониманию правовой политики наблюдается у Н.В. Исакова. С одной стороны, он рассматривает ее как социальную деятельность в сфере права, но с другой — наделяет статусом правовой политику любого вида, осуществляемую правовыми методами:

«Правовая политика — это разновидность социальной практики, своеобразный социальный феномен, под которым, как нам представляется, понимается комплекс политико-правовых мер стратегического характера, осуществляемых как в сфере непосредственного действия права, так и посредством права и направленных на: 1) выработку механизма правового регулирования социальнозначимых сторон жизни общества; 2) гарантированное достижение стратегических целей и тактических задач государства; 3) возможность обратного воздействия на политику, не допускающего выхода ее за рамки правового поля.

Правовая политика — это проникновение права в политику с целью надления ее статусом правовой»¹.

При этом правовая политика как политическая деятельность в сфере права также должна быть основана на праве и осуществляться правовыми методами, иначе она не признается правовой. Но реальная политика, в том числе реальная правовая политика, не всегда отвечает идеальным требованиям человека. В результате Н.В. Исаков вынужден признать, что понимание правовой политики как политики, в которую «проникло право», есть понятие абстрактное: «Анализ формирования понятия “правовая политика” подтверждает, что оно во многом осуществляется как абстракция — идея, поскольку большинство исследователей отмечают факт ... отсутствия “полноценной” правовой политики либо недостаточную степень соответствия идеального представления о правовой политике реально сложившейся в правовой сфере ситуации»². Отсюда правовая политика трактуется не как понятие, выражающее реальную деятельность субъектов политики, а как идеальное, как «должная схема правового регулирования»³.

Понимание правовой политики как абстракции, как принадлежащей исключительно к сфере должного, а не к сфере сущего мало что дает практике. Должное производно от реальности, оно формируется в результате осмысле-

¹ Исаков Н.В. Правовая политика России: теоретические аспекты. Саратов, 2003. С. 23.

² Там же. С. 68.

³ Там же.

ния субъектом своей деятельности как осознание своих целей, как желаемый результат, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия. Если правовая политика — это абстракция и долженствование, то она есть «в себе и для себя определенное и самоопределяющее единство понятия, и этому единству... внешняя реальность не соответствует и потому может быть лишь стремлением»¹, в связи с чем ее исследование поневоле будет носить схоластический характер и не сможет привести к практически значимым выводам. Поэтому представляется методологически и практически более продуктивным понимать под правовой политикой особый вид социальной практики, направленной на формирование и развитие механизма правового регулирования общественных отношений и формирование правосознания, отвечающего интересам субъекта правовой политики.

Субъектом правовой политики выступает государство. Правовая политика осуществляется, во-первых, в форме правотворческой деятельности государства, при которой последнее в лице законодательных органов власти непосредственно принимает законы; во-вторых, в форме исполнительной деятельности государственных органов, т. е. деятельности органов государства и должностных лиц, направленной на осуществление и реализацию норм права; в-третьих, в форме правоохранительной деятельности — деятельности государства, направленной на обеспечение надлежащего применения норм права в конкретных правоотношениях.

В качестве субъекта правовой политики государство в лице органов государственной власти выполняет следующие функции:

а) определяет политические, социальные и экономические цели развития общества; ранжирует цели на стратегические, тактические, приоритетные, текущие и т. п.; закрепляет их в законодательных и подзаконных актах, тем самым придавая им всеобщий характер;

б) обеспечивает интеграцию общества путем использования механизма выявления и согласования воли социальных классов, слоев и групп и формирует на основе общей воли систему права;

в) регулирует социально-политическую и социально-экономическую деятельность в обществе, устанавливая такие правила поведения и деятельности людей, которые обеспечивали бы соблюдение общих интересов и устойчивость развития общественных отношений;

г) оказывает целостное управленческое воздействие на процессы правообразования и правоприменения, на функционирование правовой системы общества через принятие и реализацию политических решений;

д) оказывает целенаправленное воздействие на процессы формирования правосознания.

В современных условиях экспоненциального роста информации, интенсификации процессов социального развития, значительного повышения мобильности населения, усложнения общественных связей и усиления динамичности социальных процессов весьма актуальной становится проблема повышения эффективности правового регулирования перманентно изменяющихся общественных отношений. В этих условиях возрастает значение

¹ Гегель Г.В.Ф. Наука логики. М., 1972. Т. 3. С. 174.

деятельности государственных органов по формированию научно обоснованной и эффективной правовой политики. Один из путей решения данной проблемы видится в том, чтобы шире привлекать к формированию правовой политики ученых-юристов и создать систему научного обеспечения правовой политики. Базой формирования правовой политики должен быть научный анализ содержания и тенденций развития общественных отношений. Надо прогнозировать возможные последствия принятия тех или иных решений в области правообразования, с тем чтобы по возможности заранее нейтрализовать возникающие риски усиления негативных тенденций в правовой жизни общества, вызываемые глобализационными и интеграционными процессами, а также противоречиями протекания внутренних экономических, социальных и политических процессов. Научное обоснование правовой политики призвано способствовать глубокому обновлению правового регулирования различных сфер государственной и общественной жизни, более полному раскрытию социально-экономического и социально-политического потенциала российского общества.

Научное обеспечение правовой политики представляет собой деятельность по целенаправленному сбору и анализу информации о функционировании механизма правового регулирования общественных отношений; научному анализу и оценке общественных явлений и процессов, которые подвергаются правовому регулированию или которые нуждаются в таковом; выработке научных прогнозов развития определенной области правоотношений; выработке рекомендаций по предупреждению и нейтрализации возможных нарушений действующего и принимаемого законодательства; анализу планируемых и предпринимаемых политических мероприятий, прежде всего — проектов законодательных и подзаконных нормативных правовых актов для определения их возможного воздействия на состояние и динамику правопорядка.

К задачам научного обеспечения правовой политики можно отнести следующие:

- сбор, обработку, анализ, передачу информации, необходимой для проведения действенной и активной правовой политики;
- своевременное выявление и решение проблемных ситуаций, возникающих в практике правообразования и правоприменения;
- формирование исходных положений для разработки программ и планов в сфере реализации права (прежде всего — в области борьбы с правонарушениями и преступностью и обеспечения контроля за исполнением законов и подзаконных нормативных правовых актов);
- выработку научно обоснованных норм материального и кадрового обеспечения судебных и правоохранительных органов, подготовку для них высококвалифицированных кадров.

Содержание научного обеспечения правовой политики составляет деятельность ученых-юристов, направленная на выработку научно обоснованной концепции развития правовой системы общества, практическое воплощение в системе действующих норм права научных правовых теорий, концепций и идей, разработку применительно к имеющимся условиям оптимальных методов и способов практической деятельности по реализации права,

определение оптимальных средств превентивного воздействия на противоправное поведение и причинный комплекс правонарушений, методическую проработку проблем борьбы с правонарушениями и выработку научных рекомендаций по противодействию их совершению. В научное обеспечение правовой политики входит также проведение научно-правовых экспертиз законодательных и других нормативных правовых актов.

В содержании научного обеспечения правовой политики можно выделить следующие тесно взаимосвязанные между собой составные элементы:

1) получение социально и политически значимой информации, необходимой для совершенствования правового регулирования общественных отношений. Социальная информация является продуктом отражения объективно существующих социальных явлений и процессов, знанием о функционировании права в обществе и связанных с правом явлениях. Такая информация, обращенная к субъектам правовой политики, имеет для них определенную прогностическую ценность, содействуя регуляции политических, социальных и экономических процессов в желательном для общества и государства направлении;

2) разработка научных прогнозов развития правоотношений. В области общественной жизни научное прогнозирование направлено на познание социальных явлений. Оно способствует выработке оценки возможного состояния изучаемого объекта в будущем как с учетом наблюдаемых тенденций, так и с учетом воздействия на данный объект планируемых мероприятий. Основа, сущность научного прогнозирования в сфере функционирования права состоит в выявлении закономерностей, присущих формированию и применению норм права. Тем самым научное прогнозирование способствует повышению оптимизации и эффективности принимаемых нормативных правовых актов;

3) научный анализ и оценка деятельности государственных органов в сфере правообразования и реализации права. Результаты научных исследований в области правовой жизни могут рассматриваться как инструмент определения эффективности деятельности государственных органов — субъектов правовой политики. Подобная научная оценка, включающая в себя и прогностический аспект, способна существенно облегчить выработку системы объективных критериев «вклада» различных субъектов реализации правовых норм в развитие правовой системы общества. Научная оценка деятельности по реализации правовой политики позволяет повысить эффективность управляющего воздействия на правовую систему, постоянно совершенствовать методы и способы такого воздействия. Кроме того, научная оценка деятельности органов государственной власти в правовой сфере способствует поддержанию обратной связи между поступающей информацией и правоприменительной деятельностью, не допущению такого положения, когда важная для функционирования правовой системы информация накапливается, но не используется должным образом, а соответствующая деятельность госорганов и предпринимаемые ими меры по осуществлению правовой политики слабо связаны с имеющейся информацией и не вытекают из нее;

4) научно-правовая экспертиза принятых и находящихся на стадии принятия нормативных правовых актов. Необходимо расширить сферу применения

правовой экспертизы подготавливаемых нормативных правовых актов, исследуя их на предмет соответствия не только действующему российскому законодательству, но и правовой политике государства, концепцию которой следует обсудить в широких кругах общественности. Концепция должна быть утверждена Президентом РФ, ответственным, согласно Конституции РФ, за формирование политики государства (по примеру Концепции демографической политики Российской Федерации¹).

Обратим внимание на предложение создать Экспертный совет при Председателе Государственной Думы, который будет рассматривать острые вопросы, волнующие наших граждан. По мнению С.Е. Нарышкина, это позволит лучше использовать имеющийся в российской отечественной науке потенциал².

По нашему мнению, такая форма научного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы во многом сможет отражать независимую политику научного сообщества.

¹ См.: Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42, ст. 5009.

² См.: URL: www.duma.gov.ru (дата обращения: 18.01.12).

Г.С. Беляева,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Юго-Западного государственного университета
belvp46@mail.ru*

Правовой режим как комплексное средство правовой политики

***Аннотация:** в статье рассматриваются различные подходы к понятию правового режима, раскрываются его характеристики как комплексного средства правовой политики.*

***Ключевые слова:** правовая политика, правовой режим, понятие правового режима, признаки правового режима.*

***Summary:** in this article the legal regime is considered as complex tool of legal policy.*

***Key words:** legal policy, legal regime, concept of a legal regime, signs of a legal regime.*

Научные изыскания в сфере правовой политики, особенно активно проводившиеся в последнее десятилетие, позволили ученым дать ответы на вопросы о понятии, признаках, принципах и формах, о целях и средствах в праве и правовой политике¹.

¹ См.: Алексеев С.С. Основы правовой политики в России : курс лекций. М., 1995; Российская правовая политика : курс лекций. М., 2003; Исаков Н.В. Правовая политика России: теоретические аспекты / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2003; Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004; Правовая политика России: теория и практика. М., 2006; Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010 и др.

В то же время дальнейшие исследования отдельных видов правовой политики, способов и средств (инструментов) ее реализации и т. д. позволят изыскать пути ее оптимизации, что так необходимо для современной России.

По мнению Н.И. Матузова, «... в целом общее представление о правовой политике, ее сущности, принципах, функциях, приоритетах сложилось... Теперь необходимо анализировать реальность: состояние правовой политики и методы ее реализации, результаты, эффективность, дальнейшее совершенствование и т. д.»¹.

Содержание правовой политики обширно и богато, оно включает в себя стратегию законодательства и принципы правового регулирования, защиту прав и свобод граждан, упрочение законности, правопорядка и дисциплины². Одним из комплексных средств осуществления современной правовой политики, по нашему мнению, является правовой режим. Показательна роль правовых режимов как особого порядка правового регулирования, служащего беспрепятственной реализации основных целей правового регулирования (и в том числе интересов субъектов права), в силу чего они являются важнейшими комплексными средствами реализации правовой политики.

Потребность научного изучения понятия «правовой режим» возникла на рубеже 90-х гг. XX в., в начале периода правового реформирования, в основе которого был заявлен переход к новому качеству правового регулирования. Несмотря на то, что рассматриваемый нами правовой феномен уже подвергался более или менее глубокому анализу, предельно четкого представления о категории «правовой режим» так и не было получено.

В настоящее время существует несколько основных подходов к определению правового режима, охарактеризовать их подробно в силу ограниченности рамок данной статьи не представляется возможным³. Тем не менее суть данных подходов заключается в следующем. Правовой режим в разное время определялся как «социальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств»⁴; «порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»⁵; результат регулирующего воздействия на общественные отношения систем (определенного набора) юридических средств, присущих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса общественных отношений⁶; система условий и методик осуществления правового регулирования, определенный

¹ Матузов Н.И. Правовая политика как важнейшая проблема российской юридической науки // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 9.

² См.: Его же. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 330.

³ Подробнее об этом см.: Придворов Н.А., Брыксина Г.С. Правовой режим органа государственной власти (теоретико-правовой аспект) // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 3. С. 5–22.

⁴ Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 258–259.

⁵ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

⁶ См.: Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

«распорядок» действия права, необходимый для оптимального достижения соответствующих целей¹; порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, создающих особую направленность регулирования и характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний².

Безусловно, в каждом из представленных подходов имеется рациональное зерно, однако наиболее удачной, с нашей точки зрения, можно считать позицию Н.И. Матузова и А.В. Малько, ориентированную, в первую очередь, на функциональную характеристику права: «правовой режим есть особый порядок регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»³.

Как известно, чтобы раскрыть сущность явления, прежде всего необходимо выделить и рассмотреть его признаки.

Итак, первое, на что следует обратить внимание, — это *нормативно-правовое закрепление* правовых режимов посредством письменной формы, что, с одной стороны, позволяет четко обозначить комплекс правовых средств, используемых для регулирования ситуации, а с другой — является своеобразным стимулом для субъектов права к правомерному поведению в рамках выбранного правового режима. Следовательно, субъекты права, в силу закона вовлеченные в определенные правоотношения, уже с самого начала видят в них свое место (роль), получают представление как о возможной ответственности за нарушение правового режима, так и о позитивных моментах участия в правоотношениях.

Вторым признаком правового режима является его *специфическая цель*, которая состоит в том, чтобы определенным способом регламентировать отдельные области общественных отношений посредством выделения во временных и пространственных границах тех или иных субъектов и объектов права.

При характеристике цели правового режима конструктивно, по нашему мнению, говорить о непосредственной его цели (обеспечение специфического порядка регулирования общественных отношений) и о его конечной цели, фактически совпадающей с целью осуществления любого вида юридической деятельности, а именно: «воплощенный в себе итог соответствующих действий и операций ее субъектов и участников»⁴, т. е. законное и обоснованное рассмотрение и разрешение любых юридических дел.

Характеризуя признаки правового режима, отметим также *особый порядок регулирования*. Этот признак проявляется тогда, когда создается и испол-

¹ См.: Янгол Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы : курс лекций. СПб., 2006. С. 13.

² См.: Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.И. Словарь категорий и понятий общей теории права. Н. Новгород, 1992. С. 29.

³ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. 1996. № 4. С. 17–18. В данном определении содержатся основные сущностные характеристики правового режима, хотя и не говорится о его структурном наполнении (системе принципов и гарантий его обеспечения).

⁴ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 15.

зуется особая комбинация правовых средств, основанных на общих дозволениях и запретах, позитивных обязываниях и рекомендациях, стимулах и ограничениях и т. д.

Так, правовой режим ограничивающего характера складывается из системы соответствующих ограничивающих средств (запретов, позитивных обязываний, приостановлений, наказаний, пределов, изъятий, цензов, квот, лимитов и т. д.). Наиболее часто используемой законодателем формой правового ограничения являются запреты. Запреты, обусловленные правовым режимом ограничения, закрепляются в императивной форме и, как правило, указывают на юридическую обязанность, суть которой состоит в запрете на совершение определенных действий, предусмотренных законом. К примеру, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ в ч. 1 ст. 17 запрещает гражданскому служащему в связи с прохождением гражданской службы «участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом...».

Следующий признак — *комплексный характер* правового режима — означает, что регулирование, основанное на особом сочетании правовых средств, осуществляется в комплексе. С учетом мнения по этому вопросу С.С. Алексеева, поясним: «Правовой режим есть своего рода "укрупненный блок" в общем арсенале правового инструментария, и с этой точки зрения эффективное использование правовых средств при решении тех или иных социальных задач состоит в том, чтобы выбрать оптимальный для решения соответствующей задачи правовой режим, искусно отработать его сообразно специфике этой задачи и содержанию регулируемых отношений»².

Из изложенного выше вытекает, пожалуй, один из самых главных признаков правового режима — *создание оптимальных и благоприятных условий для субъектов права*. К примеру, участие в судопроизводстве адвоката в качестве защитника (ст. 16 УПК РФ) либо представителей (ст. 48, п. 5 ст. 53 ГПК РФ) создает благоприятные условия для рассмотрения и разрешения уголовных и гражданских дел как для судей, так и для других участников процесса. В свою очередь, рассмотрение и разрешение уголовных дел в закрытом судебном разбирательстве в предусмотренных законом случаях (ст. 241 УПК РФ) создает оптимальные условия для вынесения законного, обоснованного и справедливого приговора (ст. 297 УПК РФ).

Системный характер как признак правового режима проявляется в том, что правовой режим, будучи инструментом в системе правового регулирования, сам является системным образованием, состоящим из подсистем, характеризующихся целостностью, целесообразностью, логичностью, сочетаемостью и т. д.

И, наконец, последний признак правового режима заключается в том, что этот режим *соответствующим образом структурирован*. Думается, что правовой режим (его состав, содержание, структура) включает в себя такие

¹ См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон РФ № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 2063.

² Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. С. 185.

компоненты, как принципы, правовые средства (методы) и правовые гарантии. Именно предложенная структура правового режима четко выражает его внутреннее наполнение, она наиболее оптимальна, поскольку в ней представлены реальные составляющие (компоненты) исследуемой категории, и она в полной мере отвечает его содержанию.

Таким образом, *правовой режим* можно определить как особый нормативный порядок регулирования общественных отношений на основе установленных и обеспеченных государством правовых средств, направленный на создание благоприятных (неблагоприятных) условий для удовлетворения интересов субъектов права, который выражается в специфике способов и гарантий реализации режима, ответственности за нарушение режимных требований и основывается на действии общих принципов, приводящих все его элементы в единую упорядоченную систему.

Ю.В. Дьяченко,
*соискатель Саратовской государственной
юридической академии
politolog@sgap.ru*

Современный конституционализм: между идеальным и реальным

Аннотация: в статье исследуются специфика и степень развития конституционализма в современных государствах в зависимости от различных уровней их социально-экономического и политического развития, а также условий принятия законов и уровня конституционного правосознания в стране.

Ключевые слова: конституция, конституционализм, власть, права и свободы, государственность, демократические принципы.

Summary: in article specificity and degree of development of constitutionalism in the modern states depending on various levels of their social and economic and political development, and also conditions of acceptance of laws and level of the constitutional sense of justice in the country are investigated.

Keywords: the constitution, constitutionalism, the power, the rights and freedom, statehood, democratic principles.

Современное мировое сообщество включает в себя большое количество различных стран, имеющих свою специфику и отличающихся по размерам территории, географическому положению, уровню развития сфер общественной жизни (политической, экономической, социальной и др.). Общим для данных государств как политических институтов выступает их правовое отражение, исходя из чего строится их особая внешняя и внутренняя политика, наиболее подходящая для каждого государства.

Политическое и правовое отражение большая часть современных государств находит в существовании Основного закона, с помощью которого регулируются общественные отношения, связанные с организацией власти, правами и свободами, обязанностями человека и гражданина, формами

правления и государственного устройства. Конституция отражает единство совокупности действующих норм права, занимает высшую ступень среди прочих законов и является своего рода ядром всей правовой системы.

В различного рода источниках понятие конституции определяется в двух значениях: фактическом и юридическом. В первом случае под конституцией понимаются реально существующие основы общественно-политического строя и действительное положение личности в той или иной стране¹, во втором — высший юридический закон, принимаемый и изменяемый в особом порядке, которому соответствует вся правоприменительная практика².

Авторы сходятся в том, что конституция в любом государстве выступает своеобразным признаком государственности, юридическим фундаментом государственной и общественной жизни, который выражает волю господствующего класса или всего общества. Она учреждает политическую форму существования общества и систему государственных органов, а также устанавливает порядок их формирования и способ функционирования.

Признание конституции в качестве основного регулятора общественных отношений стало основой формирования конституционализма, представляющего в двух ипостасях: *идеальный* и *реальный*. Образ идеального конституционализма мы можем наблюдать во многих теоретических положениях, касающихся данного вопроса. Под ним сегодня в теории понимается и общественно-политическое движение за ограничение власти главы государства, и государственное правление, ограниченное конституцией, и учение о конституции как об основном законе государства, и политическая система, основанная на конституционных методах правления. Наряду с этим, конституционализм можно определить через призму непосредственно основного закона, его наличия и специфики.

В отличие от идеального реальный конституционализм отражает реальные конституционные процессы и явления. Сегодня в мире насчитывается 253 страны. Из них 192 признаны ООН, остальные же относят к непризнанным государствам (Сомалиленд и Тамил-Илам), территориям с неопределенным статусом (например, Косово, Палестина, Тайвань, Сахарская Арабская Демократическая Республика) и зависимым территориям (имеющим постоянное население, но зависящим от крупных держав: 3 заморские территории Австралии, 15 — Великобритании (3 коронные земли и 12 заморских территорий), 2 — Дании, 2 заморские территории Нидерландов, 3 территории Новой Зеландии (2 самоуправляющихся государственных образования в свободной ассоциации и 1 зависимая территория), 5 заморских владений (неприсоединенных территорий) США, 6 заморских территорий Франции и мн. др.).

Почти все государства имеют основные законы, которые условно можно разделить на два вида: конституции и конституционные акты (к ним относятся сами акты, хартии и декларации). Все они имеют высшую юридическую силу, закрепляют основные функции государства и устанавливают основы его отношений с человеком и обществом.

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2008. С. 18.

² См.: Сергеев С.Л. Конституция и ее ипостаси в правовом государстве: некоторые аспекты философско-правового осмысления. М., 2007. С. 39.

Современные Конституции отражают особенности того или иного государства, различные уровни социально-экономического и политического развития, исторические условия принятия законов и уровни конституционного правосознания. Их многообразие, длительность истории существования, накопленный богатый опыт государств позволяют классифицировать страны по разному роду конституциональным критериям.

Попытки осмыслить различные типы современного конституционализма, а также выделить его особенные черты в разных странах предпринимаются рядом ученых. Рассмотрением данного вопроса занимаются, в частности, И.А. Кравец¹, А.Н. Медушевский², В.Г. Баев³ и др. Вместе с тем изучение литературы по конституционализму свидетельствует о том, что разработанные типологизации и классификации являются недостаточными. В основном исследуется лишь конституционализм в отдельных государствах. Например, А.Н. Медушевский рассматривает «мнимый» конституционализм (как один из вариантов) на примере только России и Германии⁴.

Изучив реальное современное состояние конституционализма и посвященные ему исследования, можно выделить несколько блоков государств в зависимости от утвердившегося в них типа конституционализма.

Прежде всего, различаются страны с *мнимым* (номинальным) и *подлинным* конституционализмом в зависимости от реальности воплощения конституционных норм и принципов в общественно-политической жизни. Подлинный конституционализм предполагает полное соответствие реальных политических процессов Конституции. Это практически все монархии и большая часть республик, в законах которых прописаны почти все демократические принципы, воплощенные в жизнь. Исключение составляют монархии, в которых, как правило, суверенитет принадлежит не народу, а главе государства, но данное положение также соответствует действительности, поскольку оно прописано в Основном законе. Например, Конституции Королевства Испании⁵ и Катара⁶ отражают верховенство монарха и вместе с тем даруют демократические права гражданам (возможность участвовать в выборах, различные свободы и их гарантии), что осуществляется в реальной жизни.

Государства с номинальным конституционализмом характеризуются формальностью действия конституции. В Основных законах части современных государств прописаны установки, которые существуют лишь на бумаге, а на практике не осуществляются. Например, Конституция Кувейта закрепляет основные демократические принципы — разделение властей, формирова-

¹ Подробнее см.: *Кравец И.А.* Осмысляя понятие российского конституционализма. Новосибирск, 2009.

² Подробнее см.: *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. М., 2008.

³ Подробнее см.: *Баев В.Г., Ковальски Е.* Конституционализм: история и теория вопроса // Представительная власть — XXI в. 2008. № 8.

⁴ См.: *Медушевский А.Н.* Что такое «мнимый конституционализм»? // Социс. 2007. № 2. С. 25–32.

⁵ См.: Конституция Испании. URL: www.worldconstitutions.ru/archives/149 (дата обращения: 21.07.11).

⁶ См.: Конституция Катара. URL: www.worldconstitutions.ru/archives/92 (дата обращения: 25.10.11).

ние их в результате свободных выборов, многопартийность и др.¹ Однако в действительности реальная власть сосредоточена в руках у эмира, выборы проводятся редко, оппозиция запрещена, СМИ закрыты, а парламент и правительство являются лишь консультативными учреждениями².

Аналогичная ситуация складывается в республике Фиджи, где согласно Основному закону власть осуществляет президент, провозглашается разделение властей, причем каждая из них наделяется большими полномочиями³. На деле власть президента номинальна, и он может ей пользоваться только в случае национального кризиса, полномочия исполнительной власти также формальны. Реальной властью обладает лишь одна из палат парламента — Палата представителей⁴.

В зависимости от формы государственного правления и от того, кто является источником власти, можно выделить страны с *республиканским* и *монархическим* конституционализмом. В первом случае в основании лежит принцип народного суверенитета, когда в соответствии с Конституцией власть принадлежит народу (это большая часть современных государств). К ним относятся, в частности, Армения, США, Франция, Болгария, Германия, Россия и мн. др. Конституции фиксируют принадлежность суверенитета народу, предоставляют ему многочисленные права и свободы, гарантии их осуществления.

В основе второго вида конституционализма лежит монархический принцип, когда верховная власть сосредоточивается в руках наследного правителя (монарха, султана, эмира). Характерными примерами современной политической практики могут служить Оман (султанат), Лесото (монархия), Марокко (королевство), Андорра (княжество), Люксембург (герцогство) и др. По Конституции в них существуют некоторые демократические принципы (в частности, есть разделение властей, предоставление народу прав и свобод и т. д.), однако суверенитет и основы руководства страной принадлежит монарху.

В зависимости от способа принятия Основного закона можно выделить государства с *народным*, *договорным* и *октроированным* конституционализмом. Народным он считается в случае, когда Конституция принимается избирательным корпусом или его представителями в парламенте или учредительном собрании (Венгрия, Индия, Тунис, Мальта и др.)⁵. Как правило, Конституция в государстве разрабатывается специальным национальным собранием, состоящим из выборных депутатов, и утверждается на референдуме. Иными словами, в ее принятии и закреплении народ принимает самое активное участие.

Договорный тип конституционализма образуется в результате соглашения между главой государства — монархом или президентом — и парламентом. Конституции Японии, Нигерии и Мальдив разработаны конституционной комиссией или временным правящим советом (Нигерия) и утверждены Президентом (Мальдивы), генералом — главой государства (Нигерия) или императором (Япония).

¹ См.: Конституция Кувейта. URL: www.worldconstitutions.ru/archives (дата обращения: 21.05.11).

² См.: Политический режим Кувейта. URL: www.activclub.com.ua (дата обращения: 23.10.11).

³ См.: Конституция Фиджи. URL: www.constitution.ru (дата обращения: 15.10.11).

⁴ См.: Государственный строй Фиджи. URL: historybricks.ru/stra/229-2011-06-09-09-27-59 (дата обращения: 18.09.11).

⁵ См.: Конституции мира // Власть. 2007. № 31. С. 14–21.

Юридическим основанием октроированного конституционализма является акт, пожалованный главой государства, как правило, монархом. В частности, конституция Брунея дарована султаном, Монако — указом князя, Гренады — приказом королевы Великобритании, ОАЭ — эмирами¹.

Формы государственного правления современных стран многообразны исходя из их особенностей и уровня социально-политического, экономического и культурного развития. Общей характеристикой для многих из них является существование Основного закона как главного законодательного акта, регламентирующего деятельность государств и придающего им легитимность.

Наличие в государствах конституций или конституционных актов, степень отражения в них основных принципов управления и прав и свобод, принятие их гражданами, соответствие прописанных конституционных положений реалиям общественной жизни выступают характеристиками идеального конституционализма, к которому стремятся многие современные страны. Однако реальность не всегда ему соответствует, что и приводит к такому разнообразию типов, возникающих в результате.

Соотношение идеального и реального конституционализма представляет собой отражение фактической дистанции, в которой идеальный является своего рода точкой отсчета, а реальный (или фактический) отражает специфические особенности национально-государственного конституционного порядка отдельно взятого государства в мировом сообществе. Существоющее многообразие разновидностей конституционализма позволяет исследовать современные государства более детально, опираясь на специфические особенности внутреннего устройства каждого из них, регулировать многие глобальные политические процессы.

¹ См.: Конституции мира // Власть. 2007. № 31. С. 17; № 32. С. 32.

В.И. Журавлёв,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской международной академии туризма
zhuravlev_vi@mail.ru

Право на занятие физической культурой и спортом и личные права человека в России

Аннотация: в статье рассматривается взаимосвязь права на занятие физической культурой и спортом с личными конституционными правами и свободами человека: на свободу, неприкосновенность частной жизни, передвижения, совести и распространения религиозных убеждений.

Ключевые слова: право на свободу и личную неприкосновенность, свобода совести, неприкосновенность частной жизни, гражданство, статус иностранных граждан.

Summary: the article discusses the relationship of the right to occupation of physical culture and sports with personal constitutional rights and freedoms of the individual. Among them inviolability of private life, movement, conscience and dissemination of religious beliefs.

Key words: the right to freedom and personal inviolability, freedom of conscience, the inviolability of private life, citizenship, the status of foreign citizens.

Закрепленное в ст. 22 Конституции РФ право на свободу и личную неприкосновенность дает каждому гражданину возможность совершать любые действия, не противоречащие законодательству. Однако понятие «спорт» охватывает столь широкую сферу жизни людей, а палитра действий так разнообразна, что не всегда возможно однозначно разграничить спортивные и азартные игры.

Приказом Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ от 20 июля 2009 г. № 517 «Об отмене и признании утратившими силу некоторых актов Федерального агентства по физической культуре и спорту»¹ из Всероссийского реестра видов спорта исключен спортивный покер. Фактически покер был не только лишен статуса вида спорта, но и отнесен к азартной игре. Федеральным законом от 20 июля 2011 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² введено наказание за незаконные организацию и проведение азартных игр (ст. 14.1-1 КоАП РФ и ст. 171-2 УК РФ). Отнесение покера к играм, за занятие которыми вне территорий игорных зон может наступить административная и уголовная ответственность, получило неоднозначную оценку в России³.

Принципиально значимая характеристика, отличающая спорт от азартной игры, — риск. Конечно, спорт основан на навыке, знании, умении, мастерстве, но достигнуть в нем высоких результатов иногда невозможно, не рискуя. Риск при стремлении к совершенству выступления ведет к травмам, последствием которых иногда может стать летальный исход. Спорт оказывает все большее влияние на жизнь общества. Решения, принимаемые органами государственной власти в данной сфере, имеют широкий резонанс, затрагивают профессиональные интересы, духовные и физические потребности многих людей, деятельность общественных объединений. Поэтому целесообразно рассмотрение вопроса об отмене ранее принятого решения о признании вида спорта, спортивной дисциплины только судом, при наличии заключения по данному вопросу профессиональных экспертов. Сегодня таким правом обладает Министерство спорта РФ. Запрету или существенному ограничению, а тем более, введению ответственности за занятия каким-либо видом спорта должна предшествовать общественная дискуссия, например, слушания в парламенте Российской Федерации или Общественной палате РФ. Иное может привести к нарушению конституционного права каждого на свободу и личную неприкосновенность.

Часть 1 ст. 23 Конституции РФ провозглашает право на неприкосновенность частной жизни. Согласно ч. 1 ст. 24 Конституции РФ сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Данные нормы следует рассматривать в неразрывной связи с положениями ст. 29 Конституции РФ, гарантирующими каждому

¹ См.: Российская газета. 2009. 24 июля.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4598.

³ См.: *Алексеев. С.В.* Правовой статус спортивного покера в России // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 2. С. 7.

свободу мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать и распространять информацию любым законным способом.

С развитием информационных технологий все очевиднее становится противоречие важнейших прав человека — на частную жизнь и на свободное получение информации¹. В проекте федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² предусматривается внесение в ГК РФ ст. 152² «Охрана частной жизни гражданина», согласно которой «не допускается без согласия гражданина сбор, хранение, распространение и использование любой информации о его частной жизни, включая сведения о его происхождении, о месте его пребывания или жительства, о личной и семейной жизни, о фактах биографии такого лица, об участии этого лица в судопроизводстве».

Частная жизнь спортсменов, добившихся заметных достижений в спорте, вызывает повышенный интерес общественности. Спортсмены не только достигают высоких результатов, одерживают победы, но и являют окружающим пример того, как необходимо или возможно строить отношения с родственниками, организовывать быт, досуг, работу, чтобы стать профессионалом в своем деле. Очевидно, что далее доступность и эффективность средств связи, видео- и фотоаппаратуры будет повышаться. Частное пространство станет все более уязвимым для несанкционированного доступа. Наиболее приемлемым выходом из сложившейся ситуации должно стать осознание субъектами особого внимания граждан своей роли в формировании этических норм в обществе, важности соответствия общепринятым стандартам морали и нравственности.

Один из безусловных признаков спорта — право каждого свободно передвигаться (ст. 27 Конституции РФ). Реализация этого права в сфере спорта порождает особые обстоятельства: 1) безвизовое пересечение зрителями границ государств во время проведения соревнований; 2) подписание клубами контрактов с легионерами — гражданами иных стран; 3) принятие и выход из гражданства с целью получения возможности выступать в сборной определенной державы.

Россия стремится к отмене визового режима в отношениях со странами Европейского Союза, и сфера спорта уже стала направлением апробирования возможных договоренностей. С 15 по 25 мая 2008 г. иностранные граждане и лица без гражданства, прибывающие в Москву на финальный футбольный матч Лиги чемпионов УЕФА, осуществляли въезд в Россию и выезд из нее без оформления виз на основании действительных документов, удостоверяющих личность, и билета на указанный матч³.

¹ См. подробнее: *Миндрова Е.А.* Коллизия прав каждого на доступ к информации и права на неприкосновенность частной жизни в условиях информационного общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

² См.: Российская газета. 2011. 14 сент.

³ См.: О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением в г. Москве в 2008 году финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА : Указ Президента РФ от 13 мая 2008 г. № 773// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2291.

Статья 13-2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ устанавливает особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами — высококвалифицированными специалистами. Целесообразно отнести к ним тренеров, спортивных специалистов, приглашенных клубами, федерациями спорта, органами государственной власти и местного самоуправления при условии получения ими заработной платы (вознаграждения) в размере не двух, а одного миллиона рублей в год (365 дней). Аналогичная норма применяется для научных работников или преподавателей, приглашенных для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью имеющими государственную аккредитацию высшими учебными заведениями.

Получение иностранным гражданином статуса «высококвалифицированный специалист» существенно упрощает для него и членов его семьи требования миграционного учета (ч. 4-1 ст. 20 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»²), а также получение визы (ч. 1 ст. 25 и ч. 6 ст. 25-6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³).

Мотивом к изменению гражданства может являться желание спортсмена выступать в команде другого государства или невозможность выиграть право представлять свою страну в рамках установленных квот. Например, право представлять Россию на Олимпийских играх в Ванкувере зимой 2010 г. Ю. Кавагути, являвшаяся ранее фигуристкой Японии, получила после приобретения гражданства России.

Пункт «а» ч. 2 ст. 13 Закона РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»⁴ сокращает до одного года условие приема в гражданство Российской Федерации — проживание на территории России — для лиц, имеющих высокие достижения в области культуры, обладающих квалификацией, представляющей интерес для России. Целесообразно здесь вообще отказаться от применения ценза оседлости для лиц, обладающих высокими достижениями в спорте и высказывающих желание выступать в соревнованиях под флагом России.

Физическая культура может быть связана с вероисповеданием человека. Некоторые виды спорта берут начало в религиозных учениях. Прежде всего, это касается восточных единоборств. Буддизм в Японии приобрел характер боевого учения, ставшего основой для дзюдо, каратэ⁵. Из истории становления цивилизации известно, что важные события в религиозной жизни сопровождались спортивными соревнованиями. Например, на Руси атрибутом Масленицы была народная игра «Взятие снежного городка»⁶.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

² См.: Там же. 2006. № 30, ст. 3285.

³ См.: Там же. 1996. № 34, ст. 4029.

⁴ См.: Российская газета. 1992. 6 февр.

⁵ См.: *Маслов А.А.* Энциклопедия восточных боевых искусств. Т. 2 : Воины и мудрецы страны восходящего солнца. М., 2009.

⁶ См.: *Горбунов Б.В.* Традиционные состязания за обладание снежной крепостью-городком как элемент народной культуры русских // Этнографическое обозрение. 1994. № 5. С. 103–115.

Религиозные объединения, исповедующие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России, не остаются в стороне от спортивной жизни современного общества. 28 января 2010 г. в связи с проходами официальной делегации России на XXI зимние Олимпийские игры в Ванкувере состоялась встреча спортсменов олимпийской сборной страны с Патриархом Московским и всея Руси Кириллом.

Однако идеалы физического воспитания становятся объектом злоупотреблений со стороны деструктивных религиозных организаций — сект. На понимание человеком значения физической культуры, занятий спортом существенное влияние оказывают элементы его образа жизни, отношение к питанию, противоположному полу, семье и детям, труду, окружающему социуму, достижениям цивилизации, природе. Эти сферы нередко подвергаются пагубному воздействию религиозных организаций и миссионеров. В.В. Мамонов рассматривает отрицательное влияние сект на психику и физическое здоровье людей как проблему национальной безопасности Российской Федерации¹.

Сложившаяся сегодня модель отношений религиозных организаций и государства требует корректировки в сторону усиления социальных обязательств церкви перед обществом. За последние годы значительные бюджетные средства направлены на реставрацию культовых зданий и сооружений, принят Федеральный закон от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»². Традиционные религии могли бы играть более активную просветительскую роль и пропагандировать здоровый образ жизни, в том числе занятия физической культурой и спортом, прежде всего, среди детей и молодежи. Это создало бы противовес популяризации учений, исповедуемых сектами.

¹ См.: Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России. Саратов, 2002. С. 149.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49, ст. 6423.

Е.В. Бурдина,

кандидат юридических наук, доцент
Мордовского государственного
университета им. Н.П. Огарёва
elenburdina@yandex.ru

Развитие органов судейского сообщества в Российской Федерации в свете международно-правовых стандартов

***Аннотация:** статья посвящена определению базовых стандартов и принципов организации и деятельности органов судейского сообщества, выраженных в международно-правовых документах, а также выработке предложений, направленных на совершенствование российской модели судебного самоуправления.*

***Ключевые слова:** судебная власть, органы судейского сообщества, международно-правовые стандарты, независимость судей.*

Summary: the article is devoted to definition of base standards and principles of the organization and activity the Council for the Judiciary expressed in international legal documents. Also article development the offers directed on improvement the Russian judicial self-government model.

Key words: the judiciary, Council for the Judiciary, international legal standards, independence of the judiciary.

Одним из элементов в механизме независимости судебной власти признаны органы судейского сообщества, образованные во многих странах Европы, Северной и Южной Америки, Африки. Несмотря на различия данных органов, выражающиеся в их статусных и функциональных характеристиках, все они созданы для защиты независимости судей и повышения эффективности судебной деятельности. Сближение национальных правовых систем как результат глобализации миропорядка и интернационализации права привело к принятию — на уровне специальных международно-правовых институтов, структур и организаций — документов, устанавливающих стандарты судебной независимости. Цель таких стандартов — достичь единообразия организационных и функциональных характеристик судебных моделей разных стран, в том числе по вопросам органов судейского сообщества.

Среди международно-правовых источников, содержащих указанные стандарты, следует выделить Всеобщую декларацию прав человека¹, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод², закрепившие право каждого на справедливое разбирательство дела независимым и беспристрастным судом; Основные принципы независимости судебных органов, одобренные резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН³, Европейскую хартию о законе «О статусе судей», определившие основные параметры независимости судей и роль организаций (ассоциаций) судей в обеспечении независимости.

Современные международно-правовые реалии, связанные с глубокими преобразованиями судебной сферы, проводимыми государствами особенно интенсивно с конца 90-х гг. прошлого и начала нынешнего века, обозначили новые векторы развития судебной власти и ее роль как гаранта защиты прав и свобод, что с учетом разного правового опыта в организации судебных институтов позволило Комитету Министров Совета Европы принять Рекомендацию CM/Rec (2010) 12 от 17 ноября 2010 г. «О независимости, эффективности и ответственности судей» (далее — Рекомендация)⁴ взамен Рекомендации № R (94) 12 от 13 октября 1994 г. Комитета Министров государствам-членам Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей⁵.

Рекомендация, имеющая целью обновление и укрепление существующих гарантий судейской независимости и эффективности, укрепление роли отдельных судей и судебной власти в целом, закрепила накопленный

¹ См.: Российская газета. 1998. 10 дек.

² См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20, ст. 2143.

³ См.: Основные принципы независимости судебных органов (приняты в г. Милане 26 августа 1985 г. — 6 сентября 1985 г.) // Международное публичное право : сб. документов. Т. 2. М., 1996. С. 124–126.

⁴ См.: URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp> (дата обращения: 20.03.12).

⁵ См.: Зимненко Б.Л. Новая Рекомендация Комитета Министров Совета Европы «О независимости, эффективности и ответственности судей» // Российское правосудие. 2011. № 4. С. 18–28.

европейскими государствами опыт по указанным вопросам. Результатом такого опыта явилось признание факта создания в ряде государств–членов Совета Европы независимых органов, состоящих либо из судей, либо из значительного большинства судей, которые имеют разные наименования, структуру и полномочия. Они известны как органы судейского сообщества¹ («council for the judiciary» в буквальном переводе означает «совет судебной власти» или «судебный совет»).

В развитии представлений об органах судейского сообщества заметное место занимает Заключение № 10 Консультативного совета европейских судей «О совете судебной власти на службе общества»², в котором в формате «мягкого» права высказаны рекомендации, касающиеся основных элементов правового положения данных независимых органов.

Названные международно-правовые акты, а также акты, принятые в их развитие³, сформировали некую систему базовых идей и принципов, определяющих основу правового статуса судебных советов в разных странах, несмотря на разнообразие национальных моделей. Такие принципы следует рассматривать в качестве универсальных стандартов, использование которых позволит странам достичь высоких параметров в обеспечении независимости судей и судебной власти⁴. К числу принципов, адресованных государствам и определяющих систему требований к органам судейского сообщества, полагаем, относятся следующие:

- независимость органов судейского сообщества от органов законодательной и исполнительной власти в управлении вопросами карьеры судей, администрировании судебной деятельности, что придает органам судейского сообщества особое значение в достижении баланса между законодательной, исполнительной и судебной властью. Независимость должна обеспечиваться в том числе путем закрепления статуса органов судейского сообщества на уровне национальных конституций или законов, обладающих наивысшей юридической силой, с последующим правовым регулированием на уровне обычных законов; путем предоставления надлежащих ресурсов для выполнения возложенных задач;

- органы судейского сообщества должны состоять из судей или из большинства судей, с учетом представительства судей от всех уровней судебной системы, а также судебных территорий (территориальное представительство);

- выборность органов судейского сообщества, означающая, что судьи в указанные органы избираются такими же судьями;

- срочность полномочий членов, не позволяющая им разрывать связь с непосредственной работой, для этого срок полномочий судей и «несудей» в судебных советах должен быть ограничен числом и продолжительностью; сменяемость членов органов судейского сообщества должна обеспечить **преемственность в деятельности советов**;

¹ См.: Рекомендация Комитета Министров Совета Европы «О независимости, эффективности и ответственности судей» / пер. с англ. Б.Л. Зимненко // Российское правосудие. 2011. № 4. С. 22.

² См.: О совете судебной власти на службе общества : заключение № 10 Консультативного совета европейских судей : принято Консультативным советом на 8-м заседании (Страсбург, 23 ноября 2007 г.). URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp> (дата обращения: 17.03.12).

³ См., напр.: Документ Совещания заместителей министров Совета Европы от 19 января 2011 г. URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp> (дата обращения: 17.03.12).

⁴ См.: *Анишина В.И.* Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития. М., 2006. С. 85.

- открытость организации и деятельности органов судейского сообщества по отношению к судьям и обществу, что должно проявляться в установлении заранее известных процедур и принятии мотивированных решений, доступных для ознакомления;

- отчетность органов судейского сообщества о своей деятельности, что предполагает публичные доклады не только о проделанной работе, но и об имеющихся трудностях, а также о мерах, необходимых для их преодоления в интересах общественности;

- взаимодействие органов судейского сообщества с публичными институтами и обществом для обеспечения доверия к судебной власти;

- требование дифференциации органов судейского сообщества, если имеется конфликт их функций;

- возможность судебного обжалования решений судебных советов;

- свобода судей в организации ассоциаций и других профессиональных организаций и добровольное в них вступление с целью гарантировать их независимость, защиту их интересов и поощрения верховенства закона.

Многие из указанных международно-правовых принципов и стандартов построения и функционирования судебных советов законодательно закреплены¹ и реализуются в Российской Федерации.

Считаем, что институт судейского самоуправления в Российской Федерации находится на начальных этапах своего развития и нуждается в совершенствовании правового регулирования. Направления такого совершенствования, в контексте широких дискуссий по этому поводу², следует определять на пути реализации международно-правовых стандартов построения и функционирования органов судейского сообщества. Полагаем, что суть проблемы заключается не столько в буквальном воспроизведении в российском законодательстве международно-правовых стандартов судебных советов, сколько в определении гарантий и механизмов их действия для удовлетворения общественного интереса, где приоритетное значение должно быть уделено укреплению их независимости. При этом необходимо учесть следующее.

1. Целью судейского самоуправления является обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в уязвимых для судейской независимости вопросах формирования судейского корпуса, продвижения судей в карьере, администрирования и управления судебной деятельностью, с тем, чтобы право каждого на независимый и справедливый суд было гарантировано.

¹ См.: О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 898; Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11, ст. 1022; Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6217.

² См., напр.: *Шиняева Н.* Глава ВАС предложил масштабную реформу судейской корпорации. URL: <http://pravo.ru/review/view/65458> (дата обращения: 06.12.11); Дмитрию Медведеву предъявили обвинительный уклон. Эксперты «Открытого правительства» подготовили рекомендации по судебной реформе // Коммерсантъ. 2012. 26 марта; *Барщевский М., Торкунов А.* Сам себе судья. Штрафы за «телефонное право», контроль за расходами — в пакете предложений по реформе третьей власти // Российская газета. 2012. 14 февр.

Результатом самоуправления должно быть повышение качества судебной деятельности и доверия к суду, на что рассчитывает каждый член общества.

Самоуправление реализуется через органы судейского сообщества, которые должны быть независимыми от органов исполнительной и законодательной власти, чтобы осуществлять отбор в судьи и продвижение судей в карьере на основе их профессиональных качеств, без вмешательства государственных чиновников тех или иных ветвей власти, а также чтобы более эффективно управлять собственными внутренними делами.

Однако независимость органов судейского сообщества не может отождествляться с такими ограничениями их состава, которые исключают избрание в них руководителей судов всех уровней и их заместителей. Самоуправление не может противопоставляться «административной вертикали судов». Было бы неверно считать, что независимости самоуправления коррелирует такой состав органов судейского сообщества, который отражает пропорцию рядовых судей и руководителей в судебной системе. Самоуправление должно приводить к повышению качества работы судов и более эффективному их управлению, поэтому надлежащая деятельность органов судейского сообщества невозможна без привлечения судей, имеющих соответствующие знания, опыт и навыки управленческой работы в судах.

Как показывает практика, сами судьи в состав регионального совета судей на основе норм представительства от судей районного звена, как правило, избирают именно судей-руководителей: председателей и их заместителей, считая их наиболее достойными. Во многих странах высшие судебные советы состоят в основном из главных судей или судей «верхнего эшелона» (США, Франция, Армения).

Отдельные авторы, ратуя за большую долю представительства в органах судейского самоуправления рядовых судей, в большей части мировых судей и судей районного звена, фактически подменяют целевое предназначение судебных советов, ошибочно считая их целью выражение интересов судей как их частных потребностей, тем самым органы судейского сообщества уподобляются неким профсоюзам судей или общественным организациям¹. При этом неверно трактуется и независимость органов судейского сообщества — как представительство судей, в основном не наделенных административными полномочиями. Подобный подход ведет к искажению целей создания и деятельности судебных советов, к ложно понятой независимости, граничащей с безмерной демократией.

Вместе с тем ограничения по представительству от руководящего состава в корпоративных органах (наряду с уже имеющимися) должны быть, как нам видится, если в определенных организационно-административных технологиях председатели судов принимают участие неоднократно в разных ролях (например, по предложению председателей судов среднего уровня и арбитражного суда субъекта РФ формируются региональные экзаменационные комиссии, и указанные лица избираются их членами). Кроме того, необходим запрет быть членом более одного органа судейского сообщества, что должно применяться для всех судей. Этот запрет обусловлен тем, что

¹ См.: Поздняков М. Судьи и демократия. URL: <http://blog.pravo.ru/blog/3259.html> (дата обращения: 26.03.12).

членство в органах судейского сообщества не освобождает судью от основной судейской работы, повышенные общественные обязанности отрицательно скажутся на качестве отправления правосудия.

2. Некоторые конструкции органов судейского сообщества имеют формальный характер, не обеспечивают их независимости, они фактически маскируют более изощренные зависимости от органов исполнительной и законодательной властей, партий, политических структур, заинтересованных социальных групп. Это касается представителей общественности в квалификационных коллегиях судей субъектов РФ, которые избираются законодательными органами субъектов при наличии закрытых обсуждений внутри региональных парламентов, не на альтернативных началах, без обсуждения с судейским сообществом, что дает основу сомневаться в их независимости.

Другая проблема, снижающая независимость органов судейского сообщества, — это зависимость судей от председателей судов. Основная часть ее решения находится вне рамок института судейского самоуправления. Однако считаем, что отдельные полномочия председателей судов среднего уровня по участию в формировании органов судейского самоуправления являются чрезмерными. Так, если при формировании советов судей и квалификационных коллегий судей регионального уровня предложения по персональному составу может внести каждый член сообщества, то при формировании экзаменационных комиссий законодатель отступил от демократического начала и сконцентрировал указанные полномочия лишь за руководителями судов уровня субъекта Федерации¹, что, по нашему мнению, влечет снижение независимости данных корпоративных структур. При таком подходе усиливаются негативные явления корпоративизма (воздействие связей внутри группы); фаворитизма (воздействие личных связей), имеющих в судейской среде².

Демонстрация формальной независимости органов судейского сообщества не приводит к достижению целей их создания, а потому снижает доверие граждан к суду.

3. Независимость органов судейского сообщества должна быть осмыслена сквозь призму их взаимоотношений с другими субъектами администрирования судами: Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации и его территориальными органами, председателями судов, органами исполнительной власти субъектов, осуществляющих организационное обеспечение деятельности мировых судей, что предполагает более четкое закрепление их функций и полномочий, а также процедур и механизмов их взаимодействия.

Тем самым реализация международных стандартов и принципов организации и деятельности органов судейского сообщества предполагает дальнейшее совершенствование правового регулирования названных органов путем более детального закрепления их целей, функций и полномочий, состава, процедур организации и деятельности.

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена на должность судьи : федеральный закон РФ от 3 декабря 2011 г. № 388-ФЗ // Российская газета. 2011. 9 дек.

² См.: *Нешатаева Т.Н.* Оценка профессиональной деятельности судьи: проблемы правового регулирования // Российское правосудие. 2008. № 11. С. 68.

• АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ •

А.Б. Артемьев,
кандидат юридических наук, доцент
Московского государственного областного
социально-гуманитарного института
a_artemev@rambler.ru

О необходимости пересмотра антикоррупционной политики Российской Федерации

***Аннотация:** в статье рассматривается антикоррупционная политика Российской Федерации. Подвергается критике ее направленность на ограничение так называемой «бытовой коррупции».*

***Ключевые слова:** коррупция, контроль, государственная политика, антикоррупционная политика.*

***Summary:** in the article the anticorruption policy of the Russian Federation is considered. Its orientation on restriction of so-called «household corruption» is exposed to criticism.*

***Keywords:** corruption, control, state policy, the anticorruption policy.*

Проблема коррумпированности органов государственной власти в Российской Федерации активно обсуждается в публицистической и научной литературе. Особую значимость она приобрела в последние годы, что связано, с одной стороны, с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, с другой — со все большим развитием коррупционных отношений в Российской Федерации. Так, если в 2007 г. в рейтинге наименее коррумпированных стран (Индекс восприятия коррупции) РБК Россия занимала 145-е место, в 2009 г. — 146-е, то в 2010 г. опустилась на 154-е место из 178 возможных². Из этого следует, что в России либо вообще не принимаются эффективные меры к ограничению коррупции, либо они по тем или иным причинам не действуют. Утверждать, что государственная власть не принимает никаких мер к ограничению коррупции, было бы неверно. Так, в сфере нормотворчества, кроме вышеупомянутого закона, за последние годы было принято более шестидесяти нормативных актов, в том числе несколько федеральных законов, направленных на противодействие коррупции. Среди них можно выделить Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»³, окончательно оформивший основные направления государственной антикоррупционной политики.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

² См.: URL: <http://www.newsru.com/world/26oct2010/ratecorrup.html> (дата обращения: 14.03.11).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16, ст. 1875.

В то же время в сфере применения права дела обстоят несколько иначе. Если первоначально наблюдался рост зарегистрированных случаев взяточничества (2007 г. — 11 616 преступлений, 2008 г. — 12 512 преступлений, 2009 г. — 13 141 преступление), то в 2010 г. этот показатель снизился до 12 012 преступлений. Еще более показательно снижение количества выявленных преступлений в сфере присвоения или растраты. Так, в 2007 г. их было зарегистрировано 73 489, в 2008 г. — 72 142, в 2009 г. — 67 266, в 2010 г. этот показатель снизился до 44894 случаев¹. Согласно данным Следственного комитета Российской Федерации в 2010 г. возбуждено 11 465 уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности. Из них завершено расследованием всего 6 403 уголовных дела².

Указанное свидетельствует о недостаточности мер, принимаемых органами государственной власти в борьбе с коррупцией. Причин тому множество, в данном же случае хотелось бы обратить внимание на одну, представляющую весьма существенной. Это основное направление антикоррупционной политики Российской Федерации, сформулированное в вышеуказанных нормативных правовых актах. В частности, ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» возлагает обязанность оказывать противодействие коррупции на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Статьи же 13 и 14 упомянутого Закона возлагают ответственность за совершение коррупционных правонарушений на граждан РФ, иностранцев, лиц без гражданства и организации, т. е. на лиц, не способных совершить коррупционные правонарушения. Дача взятки, хотя и является уголовно наказуемым деянием, однако не охватывается общепринятым, как в мировой практике, так и в отечественной правовой парадигме понятием коррупции. Таким образом, возникает абсурдная ситуация, в которой коррупционеры должны бороться с лицами, не являющимися таковыми.

Эта ситуация разрешается законодателем путем включения дачи взятки в легальное определение коррупции, сконструированное им в ст. 1 вышеуказанного Закона. В результате конструкция Закона, а следовательно, и антикоррупционная политика, в первую очередь, направлены на борьбу лиц, вымогающих взятки, с лицами, их дающими. Указанное подтвердил и Д.А. Медведев, который, мимоходом упоминая о коррупции на «самых разных этапах власти», обозначил основное направление борьбы с коррупцией в России: «Но есть и коррупция на бытовом уровне. Кстати сказать, неизвестно, какая из этих коррупций для страны более опасна, какая из них более страшна»³.

Часть научного сообщества поддержала инициативу Д.А. Медведева как относительно введения в научный оборот термина «бытовая коррупция»,

¹ См. базы данных, размещенные на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main>) (дата обращения: 17.05.11).

² См.: URL: <http://time-4.info/note.php?aID=110120905> (дата обращения: 18.05.11).

³ *Медведев Д.А.* Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной. URL: <http://blog.kremlin.ru/post/15/transcript> (дата обращения: 15.06.11).

так и в сфере направленности государственной политики на борьбу с ней¹. Так, например, Б.В. Басов полагает, что «в силу своей масштабности бытовая коррупция считается предельно опасной, поскольку охватила все сферы повседневной жизнедеятельности военных организаций, с которыми приходится сталкиваться обычному гражданину. Главная же ее опасность состоит в том, что она поддерживает и сохраняет социально-психологическую атмосферу для всех остальных форм коррупции и создает среду для ее наращивания»².

В связи с этим следует заметить, что понятие «быт» в русском языке понимается как жизненный уклад, повседневная жизнь, а также как «служба быта (учреждения, обслуживающие людей в сфере их повседневных нужд) ... Бытовые условия ... Бытовое обслуживание населения»³. Таким образом, к бытовой коррупции следовало бы отнести коррупционные явления в семье, в бытовом обслуживании населения, торговле, общественном питании, образовании, медицине, низовом секторе муниципальных и государственных услуг и т. п. Из данного примерного перечня видно, что термин «бытовая коррупция» соединяет в себе два совершенно различных в современной экономической ситуации сектора: частный и властно-управленческий. Не говоря уже об абсурдности противодействия коррупции в семье, где, конечно же, псевдокоррупционные явления имеют место, например, подкуп ребенка родителями⁴. Однако ограничение таких явлений законодательством, во-первых, представляется вмешательством в частную жизнь граждан, во-вторых, не имеет общественно-государственного значения. Частный же сектор, к которому следует отнести услуги, оказываемые разного рода коммерческими организациями, в том числе образовательными, медицинскими и т. п., не столь подвержен коррупции, как это представляется рядом авторов. В этом секторе, пусть и не в полной мере, но действуют рыночные механизмы перераспределения благ, что само по себе снижает его коррупционность⁵. Наличие коррупционных явлений в нижней части этого сектора фактически стремится к нулевому показателю. В верхних и средних его этажах коррупционные явления, вне всякого сомнения, присутствуют, но они, во-первых, порождаются по большей части государственным (муниципальным) сектором⁶, и, во-вторых, не носят всеобъемлющего характера.

Другое дело — властно-управленческий сектор, включающий: муниципальные и государственные организации, а также коммерческие организации, учрежденные государством или муниципальными образованиями или

¹ См.: *Корякин В.М.* Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М., 2009.

² *Басов Б.В.* О некоторых аспектах проявления коррупции в российском обществе и армии // Культура и цивилизация в глобализующемся мире: Актуальные социально-экономические и правовые проблемы : материалы Всерос. науч. конф. (Коломна, 14 ноября 2008 г.) / отв. ред. А.А. Кудишина. Коломна, 2009. С. 166–171.

³ *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1992.

⁴ См., напр.: *Пчелинцева Л.М.* Правовые аспекты воспитания и обучения несовершеннолетних // Журнал российского права. 2003. № 2. С. 43–50.

⁵ См., напр.: *Кузнецов К.В.* Коррупция в менеджменте. Казань, 2005; Результаты исследования «Природа и структура коррупции в России», подготовленные Институтом общественного проектирования и размещенные на его сайте (URL: <http://www.inop.ru/page529/page519>).

⁶ См., напр.: *Ланцов В.М.* Коррупция и борьба с ней: сущность и классификация коррупции; сущность и техника борьбы с коррупцией в ЖКХ и в жилищном строительстве. Казань, 2009.

с долей их участия в уставном капитале, организации, в которых состоят в том или ином качестве (как собственники или работники) муниципальные и государственные служащие, члены их семей, друзья, знакомые¹.

Разница между секторами очевидна: в первом случае либо вовсе отсутствует дефицит благ, либо он имеется в незначительных объемах, и, что более важно, отсутствует монополия на их предоставление. Во втором случае налицо как дефицит благ, так и монополия на их распределение в обществе. При этом монополия на распределение благ может быть создана властно-управленческими структурами искусственно, в том числе на основании нормативных правовых актов, ими изданных².

По этой причине под «бытовой коррупцией», как правило, понимается коррупция в сферах образования, науки, медицины, ЖКХ и т. п., т. е. там, где предполагается дефицит благ и возможность распоряжения ими по своему усмотрению. Что подтверждает, в частности, опыт советского государства, в котором коррупции на низовом уровне был подвержен в первую очередь сектор торговли благодаря дефициту товаров³. Однако в современных условиях перечисленные сферы делятся на два сектора — государственный и частный. И если в государственном секторе, по большей части, действительно имеется дефицит благ, то в частном таковой отсутствует. Более того, в последнем существует борьба за привлечение клиентов.

Таким образом, термин «бытовая коррупция» не отражает в полной мере специфики явления, не представляет собой научную абстракцию, не соответствует реальным жизненным обстоятельствам и вносит путаницу в категориальный аппарат.

В связи с этим следует выделять уровни коррупции, что вполне соответствует объективно складывающимся коррупционным отношениям. Как правило, выделяют коррупцию в нижнем, среднем и высшем эшелонах власти. Однако существенной разницы между коррумпированностью среднего и высшего эшелонов власти нет. Это обусловлено тем, что в России производящий сектор работает одновременно и в легальном, и в нелегальном (теневом) секторах экономики. Часть легальных доходов поступает в государственные (муниципальные) бюджеты. Часть нелегальных доходов представляет собой теневые доходы работников предприятия, включая его руководство и собственников. Часть легальных и нелегальных доходов перераспределяется через сектор легальных (торговля, обслуживание и т. п.) и нелегальных (взятки, откаты, плата за «крышевание», отчисления в «общаки» и т. п.) услуг как напрямую от предприятия, так и через лиц, получающих теневые доходы (работников, собственников). Из бюджета, через сектор государственных услуг материальные средства, выделяемые на те или иные программы, перераспределяются по трем направлениям: производящий сектор (легальный и нелегальный); сектор услуг (легальных и нелегальных); непосредственно в теневые доходы (в виде различных по

¹ См., напр.: *Эминов Е.В., Бронников С.А.* Борьба с коррупцией в банковской сфере. М., 2009.

² См.: *Богданов И.Я., Голик Ю.В., Карасев В.И.* Коррупция на современном этапе государственно-политического развития России. М., 2008.

³ См., напр.: *Емельянов Т.Ф.* Метастазы коррупции. М., 1980.

форме хищений). Подобное перераспределение вызывает, в свою очередь, обратный нелегальный отток средств на взятки, «откаты», «крышевание» и т. п. как в сектор государственных услуг, так и в криминальный сектор¹.

В этой ситуации, следуя вышеприведенной логике выделения коррупционных уровней, необходимо было бы выделить еще один — криминальный, получающий доход от коррупционеров в результате шантажа. Однако в объективно складывающихся общественных отношениях происходит постоянный обмен благами (как материального, так и нематериального характера) между криминальными структурами — с одной стороны, и эшелонами власти — с другой, что ставит их в равную позицию «взаимокрышевания». Кроме того, каждый государственный орган образует самостоятельную пирамидальную структуру власти со строгой соподчиненностью чиновников внутри него². На самом верху эти самостоятельные пирамиды власти подчинены Правительству РФ, а через него — Президенту РФ. Между собой эти органы взаимодействуют на всех уровнях власти, как равные. Поэтому и все коррупционные отношения можно разделить на две группы: вертикальные и горизонтальные.

В вертикальных отношениях с одной стороны всегда выступает должностное лицо (чиновник), а с другой — любое лицо, в том числе должностное, подчиненное первому. Горизонтальные отношения возникают между должностными лицами, не соподчиненными между собой, либо между должностным лицом и криминальной структурой. Учитывая многоступенчатую иерархическую подчиненность чиновников в рамках государственных и муниципальных структур, аналогичную подчиненность лиц в рамках криминальных структур, следовало бы аналогично им выделять и ступени, или уровни коррупции, все различие между которыми будет определяться лишь количеством лиц, передающих блага или руководящие указания.

В связи с этим единственным значимым фактором, позволяющим каким-либо образом классифицировать коррупцию по иерархическим признакам, может служить возможность извлекать блага не напрямую от лиц, не входящих в государственные, муниципальные или криминальные структуры, а опосредованно, через подчиненных лиц, т. е. обладание властью или возможностью контроля в рамках определенной системы. Такой системой может выступать как отдельный государственный орган, организация, криминальная структура, так и их симбиоз, основанный на взаимовыгодных связях, опосредованных общими интересами. В этом случае никакой разницы между коррупцией в среднем и высшем эшелонах власти нет. По этой причине следует выделять первый и второй коррупционные уровни.

Первый представляет собой обмен благами между лицом, наделенным дискреционной властью, и лицом, не состоящим с ним в служебных отношениях. Такой обмен может быть как прямым, так и с использованием посредника, не состоящего с указанными лицами в служебных отношениях.

¹ См., напр.: *Привалов К.В.* Теневая экономика в демократическом и тоталитарном государстве: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998.

² См., напр.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008. С. 46–50.

На этом уровне осуществляются разовые, не связанные между собой коррупционные деяния, приносящие незначительный доход. Ю.М. Буравлев отмечает, что, например, в Ярославской области взятки на низовом уровне составляют в среднем 585 руб., в Карелии — 664 руб.¹

Второй коррупционный уровень объединяет отношения по извлечению благ из своего служебного положения с использованием подчиненных лиц, а также отношения по перераспределению благ, полученных в результате коррупционных деяний. На этом уровне разворачиваются постоянно действующие сложные многоступенчатые схемы, включающие в себя первый коррупционный уровень и перераспределяющие огромные денежные потоки². Именно второй коррупционный уровень организует первый, обеспечивает его постоянное воспроизводство и защиту от антикоррупционных посягательств, поскольку перераспределяет доходы, полученные с его использованием.

Из этого следует, что наибольшую опасность для государственно организованного общества представляет собой второй коррупционный уровень. Именно на борьбу с ним и должна быть направлена государственная антикоррупционная политика, что требует соответствующих изменений в законодательстве Российской Федерации.

¹ См.: Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. 2008. № 11. С. 98.

² См.: Джабраилов М.Х. Коррупция в органах государственной власти Российской Федерации: Социологический анализ : дис. ... канд. соц. наук. М., 2005.

А.Ю. Саломатин,

*доктор юридических наук,
доктор исторических наук, профессор,
зав. кафедрой теории государства и права
и политологии, руководитель научно-
образовательного центра Сравнительной
правовой политики Пензенского
государственного университета
valeriya_zinovev@mail.ru*

О.И. Столярова,

*аспирант Пензенского государственного
педагогического университета
им. В.Г. Белинского*

Общественное мнение о проблеме коррупционных связей (к вопросу об осуществлении социально-правового мониторинга)

***Аннотация:** статья посвящена проблемам социально-правового мониторинга и его применения в исследовании общественного мнения. Рассматриваются понятие коррупция и механизмы борьбы с ней.*

***Ключевые слова:** коррупция, социально-правовой мониторинг, респондент, опрос, наказание, антикоррупционная политика.*

***Summary:** article is devoted problems of socially-legal monitoring and its application in public opinion research. The concept corruption and mechanisms of struggle against it is considered.*

Key words: *corruption, socially-legal monitoring, the respondent, interrogation, punishment, the anticorruption policy.*

Понятие правового мониторинга стало разрабатываться в современной юридической науке относительно недавно. Ю.А. Тихомиров характеризует *правовой мониторинг* как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования и т. п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права»¹. Выполняя множество функций, правовой мониторинг является важным способом повышать социальную обусловленность правовых норм и правовых действий. Существенным дополнением правового мониторинга выступают социологические исследования. По нашему глубокому убеждению, социологические исследования в праве должны проходить при участии и под руководством юристов. Необходимо соединить правовой и социальный мониторинг в *социально-правовой мониторинг*, т. е. следует регулярно выяснять у населения его мнение по поводу наличия пробелов и противоречий в праве, создающих серьезные проблемы для общества. Дело это весьма непростое, исключаящее, как правило, возможность задать вопросы напрямую большой аудитории, как это принято у общероссийских социологических служб.

Большой интерес представляют глубинные интервью и интервью в так называемых фокусных группах, позволяющие выявить не столько окончательно сформировавшиеся, бескомпромиссные позиции опрашиваемых, сколько их мотивацию. Более того, наряду с анализом мнений юристов-профессионалов, весьма перспективно изучение так называемого *полупрофессионального общественного мнения*, т. е. мнения тех, кто получает юридическое образование, располагает каким-то минимумом правовой информации, но не обладает практическим опытом и в то же время связан посредством дочерне-сыновних отношений практически со всеми слоями российского общества².

Как показывают проведенные опросы, одной из острейших проблем современного общества является коррупция.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³ определяет ее как:

а) злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

¹ Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 13.

² См.: Малько А.В., Саломатин А.Ю. Социально-правовой мониторинг как инструмент продвижения российской правовой реформы // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 6. С. 464.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

б) совершение деяний, указанных в п. «а», от имени или в интересах юридического лица.

В России пока не существует относительно надежной организации по борьбе с коррупцией, особенно в высших эшелонах власти, организации эффективной, реальной, не зависимой от исполнительной власти и подчиненной только закону. Между тем реальная организация антикоррупционной деятельности должна включать в себя следующие механизмы:

- разветвленный социально-правовой контроль деятельности государственных служащих;
- реальную подотчетность государственных служащих;
- реальную, а не декларируемую открытость (прозрачность) процесса принимаемых ими решений;
- существенное сокращение числа чиновников;
- значительное сужение дискреционных полномочий чиновников;
- хорошо разработанное и понятное для населения нашей страны антикоррупционное законодательство;
- независимые и дееспособные правоохранительные структуры;
- независимые и ответственные суды.

В последние годы наблюдается определенное движение в этом направлении. Но нужна твердая государственная политическая воля, реализуемая посредством комплекса взаимосогласованных мер — криминологических, правовых, организационных и экономических¹. Традиционно считалось, что перечень заданных мер должен формироваться в тиши властных коридоров, экспертами и политиками, однако масштабы и сложность обозначенной проблемы побуждают действовать более комплексно, в том числе советуясь и с народом. В подобной процедуре мы предложили поучаствовать 110 выпускникам юридического факультета Пензенского государственного педагогического университета. По сведениям международной организации Transparency International, которая охватывает более 170 стран, Россия по коррумпированности занимает 154 место. Наименьший индекс коррумпированности имеют Скандинавские страны (8,7–9,4) и Сингапур; кроме того, Нидерланды и Швейцария, затем Канада, Австралия и только потом — Великобритания, Австралия, Германия, Япония. В первые ряды по этому показателю США, увы, не попали. В то же время в наибольшей степени поражены коррупцией Мьянма, Сомали, Иран, Гаити, Узбекистан². Такм образом, более благополучная ситуация существует в развитых, наиболее компактных государствах. Следует помнить, что ситуация с коррупцией в нашей стране далеко не самая благополучная. Для ее изменения требуются срочные и нестандартные решения, причем с обязательной опорой на общественное мнение.

Данные опроса отчетливо показывают, что 72 респондента представляют коррупцию как взятничество (дача–получение какой-либо выгоды или оказание услуг, имеющих материальное выражение, должностному лицу, чтобы последнее совершило в пользу взяткодателя в силу своих полномочий определенные действия (бездействия)), 39 человек понимают ее как явление,

¹ См.: Лунев В.В. Коррупция в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 26–27.

² См.: Мир в цифрах. Карманный справочник. М., 2009. С. 53, 253.

которым страдает государственная власть, выражающееся в различного рода злоупотреблениях со стороны чиновников, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, и 15 человек оценивают коррупцию в целом как упадок государственной власти, выраженный в нравственном разложении представителей власти (чиновников). Всего 1 респондент определяет коррупцию по-своему, а именно как сращение власти и преступности. В то же время 102 респондента отмечают, что коррупция представляет угрозу национальной безопасности (8 человек считают, что проблема преувеличена и поводов для беспокойства нет). Говоря об историческом прошлом, 86 участников опроса утверждают, что коррупция существовала в Советском государстве, однако не в таких широких масштабах, как сейчас, 21 — полагают, что в Советском государстве коррупция существовала, и 3 человека — что ее в советском государстве не было.

В ходе опроса 70 респондентов выделяют главную причину коррупции — это коррумпированность власти на высшем уровне, 49 респондентов считают причиной влияние крупных бизнесменов на власть, 36 — нечеткость законов, 14 — неблагоприятные последствия экономических реформ, 9 человек видят одну из причин коррупции в чрезмерных налогах и сборах, 8 человек — в нестабильной ситуации в регионе, 5 респондентов считают причиной коррупции низкую зарплату чиновников. Это указывает на провоцирующую роль крупного бизнеса в условиях ненадлежащей материальной поддержки чиновников со стороны государства. Однако среди адресов коррупциогенности почему-то преобладают органы, в которых роль крупного капитала вроде бы незаметна. Характерно, что максимальное число баллов у наших респондентов получило Министерство здравоохранения и социального развития, а второе место было отдано Министерству образования и науки. Анализируя эти данные, можно сделать вывод о том, что коррупция в сферах образования и здравоохранения особенно заметна и раздражающе действует на население, она фактически тождественна массовому нарушению конституционных прав граждан. Третье место по степени коррупции занимают Земельная кадастровая палата по Пензенской области и Управление жилищно-коммунальным хозяйством города Пензы. На четвертом месте — МВД и Министерство по налогам и сборам, и всего 1 балл респонденты отдают прокуратуре и суду.

Говоря о перспективах коррупционных отношений в нашей стране, 54 респондента предполагают, что в России брали взятки и будут брать всегда, 35 человек верят в то, что коррупция будет побеждена, если государство захочет бороться с ней, и 21 человек — что коррупцию можно победить только всем миром. Можно сказать, что коррупция — «такое же древнее явление, как и социальный порядок, управляющий жизнью людей, каков бы ни был этот социальный порядок»¹. В связи с этим мы бы предложили в дальнейшем усовершенствовать процедуру опроса. Очевидно, что чем больше спектр предлагаемых для общественного тестирования идей, тем более продуктивными будут результаты мониторинга. Как боролись с нарушениями режима государственной службы в Древнем Китае? Уголовно-административный кодекс «Тан люй шу и» (VII в. н. э.) указывает на множество преступлений чиновников: затягивание

¹ Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004. С. 5.

прохождения указов, выдвижение на академические экзамены (для занятия должности) не соответствующих людей, разглашение государственной тайны. Но есть и чисто коррупционные правонарушения — например, получение взяток с нарушением закона полномочными и заведующими чиновниками, когда наказание тщательно дифференцируется в зависимости от тяжести совершенного преступления, вплоть до смертной казни (удавления)¹. Возникает гипотеза, не следует ли проверить в экспертном сообществе и среди населения идею о более дробной системе современных наказаний исходя из сферы правонарушений и тяжести последствий для общества. Например, думается, что нанесение ущерба коррупционными действиями социально малозащищенным слоям населения должно караться с большей жестокостью, чем в случае, когда их жертвами становятся представители бизнеса и зажиточные классы.

Борьба с коррупцией в Российской Федерации в последние годы начала набирать обороты. В качестве одного из подтверждений можно назвать Указ Президента РФ, вносящий изменения в Уголовный кодекс и вводящий систему штрафов, кратных размеру взятки. Выясняя отношение Д.А. Медведева к данным штрафным санкциям за коррупционные преступления, 66 респондентов отметили, что они позволяют лицам, берущим взятки, уходить от наказания, и такая мера не приведет к видимым успехам в борьбе с коррупцией; 27 человек указали, что это нестандартные меры, т. к. носят дифференцированный характер и на уровень коррупции особо не повлияют; 17 человек обозначили, что это наоборот, должно серьезно воздействовать на ситуацию с коррупцией в стране. При этом 103 респондента выступают за ужесточение наказаний; 7 человек придерживаются иной точки зрения. Среди выбранных карательных мер 63 человека отметили увеличение срока запрета для лиц, осужденных за коррупционные преступления, занимать должности на государственной или муниципальной службе; 50 человек — введение двадцатилетнего срока лишения свободы с обязательной конфискацией имущества, 23 человека — смертную казнь; 20 человек — штрафные санкции.

Иными словами, опрошенные нами будущие юристы ратуют за более жесткую и эффективную антикоррупционную политику. Ее более четкие контуры предстоит еще определить, а процедуру социально-правового мониторинга — продолжить.

Не будем забывать о том, что мониторинг предусматривает регулярное отслеживание ситуации. Возможно, имеет смысл с каждым разом усложнять предлагаемую для опроса анкету, включая в нее более детализированные вопросы, сценарии — проекты для оценки, исторические аналогии. Следует расширять контингент опрашиваемых за счет студентов разных курсов и, возможно, не только студентов-юристов. Следует продумать проведение исследований в фокусных группах по 7–12 человек и глубинных интервью (с глазу на глаз) среди юристов-магистрантов. В дальнейшем целесообразно выйти за пределы вузовской аудитории, обратившись к родителям студентов и к другим социальным группам. Однако это потребует существенных материальных вложений, одного энтузиазма в данном случае недостаточно.

¹ См.: Уголовные установления Тан с разъяснениями («Тан люй шу и»). Цзыяни 9–16. СПб., 2001. С. 89–90.

• ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

Н.В. Колотова,
кандидат юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник
Института государства и права РАН
kolotova.n@gmail.com

Обеспечение социальных прав как условие развития институтов демократии

Аннотация: в статье показано, что степень стабильности и эффективности социально-экономического развития государств находится в прямой зависимости от развитости институтов демократии. Социальные права рассматриваются в качестве одного из значимых индикаторов, характеризующих эту взаимосвязь.

Ключевые слова: социальные права, демократические институты, социальное правовое государство.

Summary: this article demonstrates that the degree of stability and efficiency of the socio-economic development of states is directly related to the development of democratic institutions. Social rights are known to be some of the most important indicators characterizing this relationship.

Key word: social rights, democratic institutes, social rule-of-law state.

Права человека могут быть полноценно реализованы только в условиях демократического государства и развитого гражданского общества. Именно демократия обеспечивает соблюдение прав и свобод, дает наилучшие возможности для защиты прав граждан. И наоборот, демократия развивается только тогда, когда реально соблюдаются права человека. Это аксиома, давно уже сформулированная в теории общественной мысли и многократно подтвержденная на практике.

С точки зрения конституционных норм, Российская Федерация прошла свой путь в сообщество демократических государств: в Конституции РФ закреплена позиция, что права человека неотчуждаемы и даны ему от рождения, установлены демократические формы государственного устройства. Можно спорить, насколько сочетается конструкция сильной исполнительной власти или вынесение института президента за систему разделения властей с другими конституционными ценностями. Однако, по мнению В.Д. Зорькина, сравнивая существующую конституционную ситуацию с той, что существовала ранее, «мы не можем не признать, что Россия, получив нынешнюю Конституцию, совершила огромный прыжок от несвободы в реальную политическую свободу»¹. Тем не менее сегодня наша демократическая правовая система, заложенная нормами Конституции, вновь под угрозой кризиса. Государство нередко функционирует как особый властно-политический

¹ Зорькин В.Д. Конституционная легитимация новой России // Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 14.

и административно-командный механизм, стремящийся контролировать жизнь общества. И совершающих свой политический выбор граждан нашего государства снова можно сравнить с покупателями в советском магазине, которые «обречены на ограниченный выбор: т. к. в наличии имеются только основные товары одной-единственной марки»¹.

Историки права свидетельствуют: государство в России всегда воспринималось как корпус чиновников, злоупотребляющих своим положением и противостоящих народу. И поэтому выбор моделей взаимодействия человека и власти был невелик: либо смирение, либо бегство, либо бунт, к которым позже (в XIX в.) добавилось интеллектуальное противостояние². Развитие демократических форм организации государства дает шанс видоизменить эти модели или, по крайней мере, добавить к принципам взаимоотношений власти и подчинения другие системообразующие элементы: свободу, право, общее благо. Ведь современное конституционное государство, чтобы быть легитимным, должно быть основано на демократии, верховенстве права, соблюдении всей системы прав человека — личных, политических, социально-экономических и культурных. Соблюдение прав человека является таким же атрибутом демократии, как конкурентная политика или честные выборы.

Во всяком случае, сведение всех демократических процедур к характеристике избирательных технологий принципиально невозможно. Об этом нам напоминает трагедия XX в., начавшаяся в 1930-х гг. в Германии, когда немецкий народ в условиях тотальной нищеты и расслоения в обществе, по выражению американского политолога Роберта Даля, «при помощи демократической процедуры голосования отверг демократический конституционный порядок»³.

В данной статье из системы прав человека выделены социальные права — именно их обеспечение в конечном счете является индикатором стабильности и эффективности социально-экономического развития государства. Еще в середине XX в. американским политологом С. Липсетом была обоснована прямая зависимость между демократией и социально-экономическими условиями, которая означает, что у экономически развитой нации имеется гораздо больше шансов развиваться демократическим путем. С. Хантингтон высказывался еще более определенно. «Бедность, — писал он, — одно из главных, а может быть, самое главное препятствие для демократического развития»⁴. И действительно, в странах с низким уровнем дохода на душу населения, как правило, возникают большие проблемы на пути утверждения демократических институтов. Поэтому развитие институтов демократии прямо предполагает и требует защиты социальных прав, сглаживания социальных неравенств, обеспечения достойного уровня жизни или, по крайней мере, стабильного движения по этому пути. Как писал Р. Даль, «демократия не нуждается ни в изобилии, ни в стандартах материального благополучия, преобладающих сегодня в промышленно развитых странах. Вместо этого

¹ Эспинг-Андерсен Г. Два общества, одна социология и никакой теории // Журнал исследований социальной политики. Т. 6. № 2. С. 241.

² См.: Козлихин И.Ю. Оправдание государства. Некоторые мысли, пришедшие во время чтения работ Л.С. Мамута // Государство: многомерность восприятия. М., 2009.

³ Даль Р. Введение в экономическую демократию. М., 1991. С. 38.

⁴ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003. С. 315.

она требует разделяемого многими чувства относительного экономического благосостояния, справедливости и возможности успеха — условия, основывающегося не на абсолютных стандартах, а на сравнительной оценке использованных и упущенных возможностей»¹.

Демократия привычно ассоциируется с правами первого поколения, прежде всего политическими правами, часто называемыми «негативными свободами». Это в большей мере согласуется с либеральной моделью демократии, в которой, как писал Ю. Хабермас, «статус граждан определяется мерой субъективных прав, которыми те обладают по отношению к государству и другим гражданам», т. е. политическими правами. Другая модель демократии, названная Ю. Хабермасом республиканской, связывает статус граждан не с негативными, а с позитивными свободами².

В данном случае как позитивные свободы могут быть рассмотрены не только права на участие в политической жизни и на политическую коммуникацию, которые предопределяют вовлеченность граждан в дела государства, как у Ю. Хабермаса. В большей степени позитивными являются именно социальные права, соблюдение которых требует от государства совершения определенных действий, принятия позитивных мер, напрямую связанных с распределением материальных ресурсов.

В большинстве государств формирование и утверждение социальных прав было результатом политической борьбы, уступкой рабочим движениям, добивавшимся, чтобы человек перестал быть просто товаром на рынке труда. Это был во многом вынужденный ответ на исторический вызов, необходимый для преодоления социальной напряженности в обществе. Было недостаточно просто гарантировать индивиду определенные права, важно еще и защитить человека с учетом конкретных социально-экономических условий жизни.

Социально-экономические права явились логическим продолжением личных и политических прав, поскольку без обеспечения хотя бы минимальных условий достойной жизни были бы не востребованы гарантированные возможности политической и индивидуальной свободы. Как справедливо отмечал П.И. Новгородцев, «пользование свободой может быть совершенно парализовано недостатком средств ... без этого свобода некоторых может оставаться пустым звуком, недостижимым благом, закрепленным за ними юридически и отнятым фактически»³.

Оказалось, что потребность в демократических свободах в обществе гораздо выше, когда решены базовые социально-экономические вопросы: социального обеспечения, доступности образования и медицинских услуг и т. п. Поэтому развитие взаимоотношений человека и государства исторически шло по пути дополнения гарантий свободы («свободного развития каждого») гарантиями достойного существования, выражающимися в закреплении нормативных стандартов в сфере труда и социального обеспечения, иными словами — социальных прав.

Начиная с Бисмарка, Дж.М. Кейнса и Л. Эрхарда, заложивших основы теории социально-ориентированной рыночной экономики, обеспечение социаль-

¹ Даль Р. Указ. соч. С. 40.

² См.: Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб., 2001. С. 383–384.

³ Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. М., 1911. С. 6.

ных прав напрямую связывалось с достижением социального контракта между государством, бизнесом и обществом. С тех пор парламентско-демократическая легитимация новых политических элит может произойти только при условии предоставления ими гарантий защиты трудовых и социальных прав.

Социальные приоритеты общества базируются на стремлении к полной занятости, обеспечению социальных прав и благосостояния граждан в такой же мере, что и на принципах всеобщих выборов, участия в управлении государством и т. д. Поэтому государство во избежание сильных репутационных рисков должно неизменно демонстрировать гражданскому обществу свое стремление к социальной справедливости в сочетании с политикой экономического роста.

Иной аспект проблемы взаимосвязи социальных прав с институтами демократии состоит в том, что без развитых демократических механизмов невозможно добиться удовлетворительного функционирования социальной защиты. Бедность значительной части населения страны, расслоение и социальное неравенство, отсутствие среднего класса — эти и другие факторы препятствуют развитию демократии. В то же время демократия является неременным условием для изменения соответствующих показателей, т. к. именно она создает ту степень стабильности и динамичности, которая позволяет рассчитывать на интенсификацию экономического и социального развития. Экономисты убедительно просчитали, что демократия является экономически рентабельной¹. В нашей стране давно исчерпаны экстенсивные ресурсы модернизации; эффективными являются только демократические методы реформирования экономики и проведения социальных преобразований.

Казалось бы, недемократичное советское государство обеспечивало социальные права в большем объеме, чем это делается ныне. Закрепление социально-экономических прав в советских конституциях всегда считалось важным достижением социализма, этим правам традиционно отдавался приоритет по сравнению с гражданскими и политическими. В советских конституциях, начиная с 1936 г., закреплялся широкий перечень этих прав, включая права на труд, бесплатное образование и медицинскую помощь, дешевое жилье.

Тем не менее хотя социальные права были прямым продуктом функционирования советского государства, они характеризовались «мягкостью обязательств», т. е. принципиальной вариабельностью, отсутствием конкретных финансовых гарантий, натуральной формой исполнения, нечетко очерченным кругом субъектов и т. д.² К примеру, качество и доступность всеобщей медицинской помощи, гарантированной государством, сильно дифференцировалось в зависимости от места ее получения, социального статуса получателя и пр. Кроме того, были нормы не просто мягкие и вариативные, а фактически просто декларируемые, предоставляющие права, о которых у субъектов права не было информации или не было возможности пользоваться этими правами.

Это качество советской нормативной системы, в которой «мягкие» (как бы необязательные) социальные обязательства легко укоренились и повсеместно использовались, досталось в наследство нынешней социальной сфере. В стране

¹ См.: Ясин Е.Г. Приживется ли демократия в России? М., 2012.

² См.: Яковсон Л.И. Социальная политика: коридоры возможностей // Общественные науки и современность. 2006. № 2. С. 52–66.

сложилась традиция безответственного нормотворчества в социальной сфере. Многочисленные программы социально-экономического развития изобилуют декларативными, ничем не обеспеченными нормами, что приводит к колоссальному разрыву между провозглашаемыми и реализуемыми социальными правами.

Такое положение дел в полной мере характеризует уровень демократичности наших политических институтов и отражает высокую степень их «государствоцентричности». Понятно, что сильный авторитарный режим, напрямую не связанный с предпочтениями избирателей, может позволить себе практически произвольный набор приоритетов в социальной области: либо одарить людей благодеяниями, либо упразднить ранее сформулированные обязательства. В этом случае демократические требования могут выполняться формально, например, выборы проводятся, но государственные структуры манипулируют общественным мнением.

Однако население уже не готово воспринимать социальные и экономические права как произвольный и варьируемый дар государства, люди хотят существовать в другой, более определенной и защищенной социальной модели. По оценкам аналитиков, демократические механизмы в социальной сфере России все-таки есть, хотя выражены достаточно слабо: выбор социальных приоритетов по-прежнему считается и реально является делом государственных органов, но критически оценивается всем населением (как это было с печально известной «монетизацией льгот»).

В контексте обеспечения социальных прав нужно расширение демократических начал, для того чтобы осуществлять выбор социальных приоритетов «снизу» или хотя бы опираться на широкую и стабильную коалицию политических сил, которая способна выражать интегрированные интересы общества, общую солидарность. Однако давать рекомендации на этот счет крайне сложно. И основная трудность состоит в том, что «демократия» и «права человека» — не просто умозрительные конструкции: говоря словами Г. Эспинг-Андерсена, в этих проблемах «мы не наблюдатели, устроившиеся в некоей “равновесной” ситуации, мы, скорее, участники процесса, похожие на водителей в густом тумане»¹.

¹ Эспинг-Андерсен Г. Указ. соч. С. 241.

А.А. Бровкина,
адъюнкт Академии права и управления
ФСИН России
sashka072007@yandex.ru

Функция социальной ресоциализации лиц, отбывающих и отбывших уголовное наказание

Аннотация: в статье раскрывается проблематика пенитенциарного и постпенитенциарного периодов социальной ресоциализации осужденных.

Ключевые слова: ресоциализация осужденных, социальная адаптация, попечение, попечительский совет.

Summary: the article is devoted the penitentiary and postpenitentiary period social repeated the condemned.
Key words: repeated socialization the prisoner, social adaptation, care, a board of guardians.

В последние годы проблема ресоциализации осужденных к лишению свободы и освобожденных от наказания не только приобретает актуальный характер, но и становится критерием оценки цивилизованности той или иной страны. Решение проблемы органически связано с вопросом борьбы с преступностью, и прежде всего, с наиболее опасным ее проявлением — рецидивной преступностью. В условиях реформирования уголовно-исполнительной системы функция социальной ресоциализации осужденных является приоритетной. В настоящее время Федеральной службой исполнения наказаний Российской Федерации в этом направлении уже предпринимаются определенные организационно-правовые и управленческие мероприятия, направленные на повышение эффективности этой работы. Так, для ослабления запретов, разрывающих социальные связи, сняты ограничения в переписке, отменена такая мера взыскания, как лишение осужденных свиданий с близкими родственниками. В целях оказания квалифицированной помощи и для проведения психологической подготовки к жизни на свободе в исправительных учреждениях введена должность психолога. Однако сложность проблем, стоящих перед практикой исполнения наказаний, вынуждает вести речь не о частных коррективах в работе уголовно-исполнительной системы, а о формировании новых подходов, современной идеологии и механизмов правового регулирования.

В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р¹) поставлена задача совершенствования пенитенциарной политики, направленной на социализацию осужденных; внедрения инновационных технологий в психокоррекционную и психопрофилактическую работу; создания условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу пробации. Аналогичные задачи содержатся и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р²), в которой говорится о необходимости придания социальной направленности работе по социальной адаптации и ресоциализации осужденных, широкому привлечению общественности, органов местного самоуправления, образования, здравоохранения, служб занятости населения, реабилитационных центров и иных организаций. Особое внимание обращается на необходимость создания в учреждениях и органах УИС отделений социально-психологической реабилитации с целью оказания профильной психологической помощи осужденным, имеющим алкогольную или наркотическую зависимость, психические аномалии, разработку для лиц, осужденных за различные виды преступлений, базовых (обязательных) программ психологической коррекции личности для формирования социальной направленности осужденных, профилактики деструктивных проявлений, их ресоциализации и дальнейшей интеграции в общество.

Следует отметить, что даже незначительный срок пребывания в изоляции всегда оказывает определенное влияние на личность осужденного, которое

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43, ст. 5544.

² См.: Там же. 2008. № 47, ст. 5489.

носит, как правило, негативный характер. Осужденный по окончании срока наказания снова попадает в общество, законы которого должен соблюдать, но в силу ряда причин он не всегда в состоянии им следовать, т. к. у него затруднена социальная адаптация. В то же время включение бывшего осужденного после его освобождения в обычные условия жизни общества является единственным критерием определения эффективности работы учреждений, исполняющих наказания, позволяющим точно определить значимую социальную направленность их деятельности. Именно поэтому на первый план в работе учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, выдвигается проблема ресоциализации осужденных.

Проблемы социальной адаптации осужденных поднимались еще в советское время. Так, М.Д. Шаргородский обращал внимание, что процесс ресоциализации должен начинаться уже на этапе вынесения судом обвинительного приговора¹. Аналогичную позицию занимал И.В. Шмаров, рассматривая процесс ресоциализации как социальную адаптацию личности, переход ее в новую социальную среду, восприятие нравов, требований, установок, социальных позиций и системы ценностных ориентаций². Развивая данные воззрения, Т. Предов определял ресоциализацию на пенитенциарном этапе как целенаправленную, управляемую, нравственно-психологическую подготовку осужденных к лишению свободы³.

Следует отметить, что ресоциализация охватывает многие виды социальной, правовой, трудовой, моральной, нравственной и иной деятельности. Так, трудовая ресоциализация в широком смысле может начинаться с организации учебных занятий по обучению осужденных неосвоенным знаниям и заканчиваться профессиональной переподготовкой работников. В более узком смысле ресоциализация предполагает усвоение индивидом ценностей и норм, радикально отличающихся от постигнутых им ранее. Такой ресоциализации предшествует разрушение ранее принятых ценностей и моделей поведения личности⁴.

Английский социолог Э. Гидденс под ресоциализацией понимает вид личностного изменения, при котором зрелый индивид принимает тип поведения, отличный от принятого им прежде⁵. Д.З. Хамадишин дает следующее определение: «Ресоциализация — это своего рода повторная социализация, т. е. социализация уже социально зрелых индивидов. По своей сути — это процесс, предполагающий преодоление социальной отчужденности личности»⁶. Интересен подход к рассмотрению структуры процесса пенитенциарной ресоциализации А.В. Чернышовой: «...от противодействий асоциальной деградации к ее приостановке, через преодоление деградации путем повторного приобщения индивида к "минимальным и достаточным"

¹ См.: Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. Л., 1973. С. 167.

² См.: Шмаров И.В. Предупреждение преступлений среди освобожденных от наказания (проблемы социальной адаптации). М., 1974. С. 74.

³ См.: Предов Т. Ресоциализация преступников-рецидивистов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978. С. 4.

⁴ См.: Н.А. Перинская. Ресоциализация // Знание. Понимание. Умение. 2005. № 4. С. 161–162.

⁵ См.: Гидденс Э. Социология : пер. с англ. / науч. ред. В.А. Ядов; общ. ред. Л.С. Гурьева, Л.Н. Посилевич. М., 1999. С. 692.

⁶ Хамадишин Д.З. Рецидив или ресоциализация? // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 3. С. 2.

ценностям и нормам общества, к восстановлению данного индивида в качестве социализированного члена общества»¹.

Относительно лиц, осужденных к лишению свободы, процесс ресоциализации предусматривает комплекс правовых, организационных, психологических, воспитательных и иных мер воздействия, осуществляемый на различных этапах реализации уголовной ответственности с целью изменения асоциальных установок, системы ценностной ориентации, противодействия асоциальной деградации личности, коррекции противоправного поведения, предупреждения преступлений, создания нормальных условий для дальнейшей социализации².

В отечественной юридической литературе существуют различные взгляды на структуру процесса ресоциализации. Так, Н.А. Стручков рассматривает ресоциализацию как процесс, состоящий из двух этапов — пенитенциарного (во время отбывания наказания осужденным) и постпенитенциарного (после освобождения осужденного от отбывания наказания)³. Ресоциализация рассматривается также как внепенитенциарная работа с лицами девиантного поведения⁴. Нам ближе точка зрения В.Е. Южанина, обосновывающего три самостоятельные стадии социальной ресоциализации — допенитенциарную, пенитенциарную и постпенитенциарную, которые связаны между собой единым содержанием и целями⁵. Единство процесса ресоциализации обусловлено тем, что на всем протяжении существует один и тот же объект воздействия — лицо с отклоняющимся поведением.

Ресоциализация лица, совершившего уголовно-наказуемое деяние, начинается задолго до его прибытия в исправительное учреждение. «Процесс морального обновления личности, — пишет В.И. Козюберда, — обычно начинается в период следствия, продолжается в процессе осуждения, отбывания наказания и заканчивается приобретением таких свойств личности, которые позволяют индивидууму в любых ситуациях выбрать линию поведения, соответствующую социальным установкам»⁶. На преступника в период следствия оказывается мощное нравственно-психологическое воздействие со стороны следователя, суда и других участников уголовного процесса, родственников, друзей.

В пенитенциарный период ресоциализации осужденных особенно явно проявляется воспитательная функция права. Педагогический аспект воплощается в создании воспитывающей среды в исправительном учреждении, обеспечивающей осужденному реальную возможность для усвоения положительного социального опыта. В результате формируется психологическая

¹ Чернышова А.В. Ресоциализация осужденных женщин, освобождаемых из исправительно-трудовых колоний : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 29.

² См.: Радочина Т.Н., Данилов Д.Д., Рахмаев Э.С. Проблемы ресоциализации осужденных женщин, отбывающих наказание в виде лишения свободы (пенитенциарный аспект). Рязань, 2010. С. 14.

³ См.: Стручков Н.А. Курс исправительно-трудового права. Проблемы общей части. М., 1984. С. 161.

⁴ См.: Писарев В.Б. Ресоциализация освобожденных от отбывания наказания // Исполнение наказаний и социальная адаптация освобожденных : сб. науч. тр. М., 1990. С. 4.

⁵ См.: Южанин В.Е. Процесс ресоциализации и его обеспечение в уголовном судопроизводстве. Рязань, 1992. С. 24.

⁶ Козюберда В.И. О понятии исправления и перевоспитания в советском уголовном праве // Ученые записки. Саратов, 1969. Вып. 16. С. 119.

установка осужденного на дальнейшее поведение и образ жизни. Временные рамки пенитенциарной ресоциализации не должны ограничиваться лишь периодом подготовки к освобождению осужденных и сводиться к работе школ по подготовке к освобождению и к решению вопросов трудового и бытового устройства. Этот процесс по своей сути намного глубже и сложнее.

В современной юридической литературе существует множество определенных понятия ресоциализации осужденных. Однако в целях обеспечения эффективности процесса ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, необходимо на законодательном уровне закрепить его понятие. Думается, что на современном этапе развития нашего общества социальную ресоциализацию лиц, отбывающих и отбывших уголовное наказание, можно определить как процесс общественного воздействия и индивидуального восприятия индивидом нормативных и правовых регуляторов, направленных на формирование позитивного поведения.

Постпенитенциарный период ресоциализации осужденных представляет, на наш взгляд, наиболее сложную и законодательно неурегулированную сторону данного процесса. В настоящее время нет нормативного правового акта федерального уровня, предусматривающего функционирование органов, системно осуществляющих деятельность по социальной адаптации. Необходимость принятия такого закона очевидна как в силу произошедшего в последние два десятилетия стремительного роста преступности, так и в силу значительного роста числа случаев постпенитенциарного рецидива.

Постановка данного вопроса не нова. Еще в начале 90-х гг. прошлого столетия на страницах юридической литературы остро обсуждался вопрос ресоциализации осужденных и необходимости принятия закона о социальной адаптации лиц, отбывших уголовное наказание, а также утративших социально полезные связи¹.

При решении вопросов социальной ресоциализации осужденных необходимо использовать накопленный опыт. Как показывает история, создание общества попечения о лицах, отбывающих и отбывших наказание, играло огромную роль не только в ресоциализации осужденных, но и в их нравственном воспитании. Мысль о полезности исправления арестованных была высказана Екатериной II, но практическое применение получила лишь в царствование ее внука Александра I, который своим высочайшим указом утвердил устав общества и образовал его руководящие органы. В результате деятельности общественных институтов и отдельных граждан тюремные учреждения стали более открыты для общества. Это в значительной степени способствовало гуманизации, либерализации и демократизации деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Благодаря работе попечительских обществ во многих тюрьмах создавались школы, строились церкви, осуществлялось духовное окормление, распределялась гуманитарная помощь, организовывалось здравоохранение, осужденные обеспечивались работой, происходило истребление праздности и приучение к труду².

¹ См.: Исполнение наказаний и социальная адаптация освобожденных : сб. науч. тр. М., 1990.

² См.: *Баженов В.В.* Организационно-правовые формы попечения о лицах, отбывающих наказание: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.

Думается, что настало то время, когда мы обязаны обратиться к опыту наших предшественников и повсеместно возродить попечительские общества. Это в значительной степени позволит нам расширить взаимодействие институтов гражданского общества с учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания.

К формам попечения можно отнести следующее:

- сбор и передачу пожертвований для учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, а также мест содержания под стражей;
- привлечение добровольных помощников (волонтеров) для попечительской работы;
- информирование общественности о проблемах и нуждах учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания;
- организацию трудовой занятости осужденных и лиц, находящихся под стражей;
- организацию благотворительных концертов, встреч, лекций, спортивных, культурно-просветительских мероприятий;
- пополнение библиотечных фондов учреждений;
- содействие медицинскому обслуживанию осужденных и лиц, находящихся под стражей;
- оказание правовой, социальной и психологической и иной помощи отбывающим и отбывшим уголовное наказание;
- оказание помощи в отправлении религиозных и культовых обрядов;
- участие в решении иных вопросов, возникающих в повседневной деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, а также мест содержания под стражей.

С учетом вышеизложенного мы полагаем, что совершенствование процесса ресоциализации лиц, отбывающих и отбывших уголовные наказания, позволит эффективно реализовать Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., принять единый нормативный правовой акт, возродить попечительские советы под патронатом первых лиц государства, сократить постпенитенциальную преступность и решить многие другие проблемы.

А.М. Гармаш,

*кандидат юридических наук, доцент,
докторант Всероссийского научно-
исследовательского института МВД России
gar-anna@yandex.ru*

53

О типологии личности предпринимательского преступника

***Аннотация:** в статье анализируется личность предпринимательского преступника и раскрывается ее типология по мотивам, в числе которых выделяются корысть, самоутверждение, достижение престижа, участие в игре и некоторые другие.*

***Ключевые слова:** преступник, личность, мотив, типология, предпринимательская деятельность, преступное поведение.*

Summary: in the article is analyzed the personality of the business of the perpetrator and is given its typology based on motives among which there are: greed, ambition, achievement of prestige, a part of the game and some others.

Key words: criminal identity, motive, typology, entrepreneurial activity, criminal behavior.

Все люди разные, и первые различия между ними проявляются еще в младенчестве. У малышей хорошо развита сенсорика, они избирательно реагируют на физические контакты. По этому признаку они делятся на «стремящихся к объятиям» и «отстраняющихся». В дальнейшем эти различия только усиливаются. Индивиды, включая и законопослушных граждан, и преступников, отличаются друг от друга по многочисленным признакам — психологическим, демографическим, правовым и прочим, образуя устойчивые группы, формируемые в соответствии с подобными признаками. Поэтому типологизация преступников имеет большое научное и практическое значение.

В отечественной криминологии существует немало типологий, многие из которых заслуживают внимания. Например, типология отдельных категорий преступников в зависимости от их принадлежности к устойчивым, социально-корпоративным, обособленным группам, к которым относятся государственные служащие, депутаты, работники правоохранительных органов, военнослужащие и пр., предложенная Ю.М. Антоняном¹. Сюда же можно отнести и предпринимателей как образующих достаточно стабильную общность.

Следует отметить, что в отношении этих категорий граждан криминологопсихологические исследования проводились достаточно редко, а в отношении некоторых из них — вообще не проводились. Однако криминальная активность, в частности, предпринимателей с учетом высокой латентности и кажущихся незначительными статистических данных представляет особую общественную опасность, поскольку, имея тесные связи с представителями всех ветвей власти и банковских структур, а также общаясь с криминальным миром, они обладают реальными возможностями для длительного ведения незаметной, а потому безнаказанной преступной деятельности.

Хотелось бы обратить внимание на такое основание для создания типологии, как мотив. Мотив — это движущая сила личности, внутреннее побуждение к совершению тех или иных действий. Стоит сказать, что мотив начинает складываться в далеком детстве и присутствует в сознании человека всегда. А вот будет ли этот мотив катализатором к преступному поведению — это уже зависит от множества факторов: и от личностных характеристик человека, и от внешних факторов, и от других детерминант. Поэтому можно сказать, что немотивированных (безмотивных) преступлений не бывает, даже при кажущейся необъяснимости содеянного.

Это положение наглядно иллюстрируется при выделении определенных типов личности по мотиву, например, корыстных преступников, к категории которых относятся и предпринимательские преступники. Корыстные преступления очень многообразны, и лица, их совершившие, также неоднородны, обладают различными чертами и особенностями характера.

¹ См.: Антонян Ю.М., Эминов В.Е. Личность преступника. Криминологопсихологическое исследование. М., 2010.

Криминологические исследования показывают, что поведение корыстных преступников направляется специфическими личностными качествами, которые могут быть дифференцированы и сгруппированы по определенным типическим признакам.

Так, избрав в качестве типобразующего фактора мотивы преступного поведения, ученые разработали оригинальную типологию личности корыстного преступника, включающую следующие типы — «корыстолюбивый», «утверждающийся», «игровой», «дезадаптированный», «семейный» и «алкогольно-наркотизированный»¹.

Представители корыстолюбивого типа — алчные люди, которые совершают преступления (чаще всего хищения) ради накопления. Среди этих людей немало хороших работников, специалистов в своем деле, пользующихся заслуженным уважением у окружающих.

К корыстным преступникам утверждающегося типа относят лиц, которые совершают преступления ради того, чтобы утвердиться в глазах окружающих, а иногда даже и в собственных глазах на социальном, социально-психологическом и индивидуальном уровнях, особенно если совершение преступления требует особых умений, знаний или храбрости. Среди этого типа довольно много молодых людей, для которых совершение корыстных преступлений — это удачный способ показать себя.

К дезадаптированным типам относятся лица, у которых нарушена социальная адаптация. Это главным образом люди, находящиеся за рамками социально одобряемого общения. Они часто ведут антисоциальный образ жизни. Как правило, это преступники-рецидивисты, иногда даже профессионалы, для которых совершение, в первую очередь, краж, а также иных преступлений имущественного характера является основным или единственным источником получения средств к существованию. Такие лица обычно не имеют семьи и места работы. Чаще это люди среднего и старшего возраста.

Представителями семейного типа являются лица, совершающие корыстные преступления в основном для обеспечения нужд своей семьи. При этом семейные потребности следует понимать в самом широком плане, начиная от питания членов семьи до учебы детей в престижных вузах или за границей. Такие семейные преступники могут быть людьми достаточно скромными и из похищенного лично себе не брать ничего или брать очень мало. Как правило, они не представляют особой опасности для общества.

Для представителей игрового типа преступление — увлекательная игра, связанная с опасностью и риском. Для них важен сам процесс незаконного завладения денежными средствами или иным имуществом. Разумеется, соответствующий мотив функционирует только или преимущественно на бессознательном уровне, однако его реализация доставляет огромное удовольствие тем людям, которые включены в активную деятельность в форме совершения различных корыстных преступлений.

Говоря о предпринимательских преступниках, следует отметить, что многие из них — игроки. Среди корыстных предпринимательских преступников немало тех, кто, совершая преступления, в то же время решают сложные

¹ См.: Антоян Ю.М., Эминов В.Е. Указ. соч. С. 148–150.

интеллектуальные задачи, тем самым вступая в игру и заведомо рассчитывая на получение материального и морального удовлетворения.

К алкогольно-наркотизированному типу относятся те, кто находится в патологической зависимости от алкоголя и наркотиков и совершает имущественные преступления главным образом для того, чтобы обеспечить себя спиртными напитками или наркотическими средствами. Чаще всего такие субъекты оказываются на социальном дне, и их ресоциализация представляет собой исключительную сложность. Как правило, она должна сопровождаться лечением¹. Следует отметить, что, по нашим наблюдениям, среди предпринимательских преступников нет представителей этого типа.

Приведенная типология, построенная на мотивах преступного поведения, включает различные типы преступников с богатым психологическим содержанием. Вместе с тем мы считаем, что не все представленные типы относятся к предпринимательским преступникам, напротив, можно выделить новые типы личности таких преступников.

Так, по мотивам преступного поведения различают следующие типы предпринимательских преступников.

Корыстолюбивый тип. Этот тип — основной среди предпринимательских преступников. Более того, мы считаем, что тип личности всех предпринимательских преступников — корыстолюбивый, однако в зависимости от ситуации корысть может являться главным или второстепенным мотивом.

Престижный тип. Этот тип встречается в симбиозе с корыстолюбивым типом, однако корысть в данном случае выступает лишь вспомогательным мотивом².

Утверждающийся тип. Этот тип присутствует среди предпринимательских преступников, однако он не является определяющим, в связи с тем, что предпринимательский преступник не стремится произвести впечатление на окружающих; в большей степени речь может идти о самоутверждении.

Семейный тип. Этот тип также встречается среди предпринимательских преступников, но в меньшей степени, чем утверждающийся. Прежде всего это связано с характером самой предпринимательской деятельности, т. к. предприниматели по своей природе люди активные и склонные к риску, их интересы обычно лежат далеко за пределами обеспечения семейного благополучия.

Игровой тип. Этот тип занимает, на наш взгляд, не последнее место среди типов личности предпринимательских преступников. Более того, так же, как и в случае с престижным типом, игровой тип в подавляющем большинстве случаев не существует в отрыве от корыстолюбивого типа, но игра здесь является ведущим мотивом.

Мстительный тип. Мы выделяем этот тип, когда мотивом является месть контрагенту или государству. Процент таких типов невысок, но он существует.

Захватнический тип. Этот тип характерен для рейдеров, которые используют как правомерные, так и явно криминальные способы «отъема» денежных средств и иного имущества у контрагентов.

¹ См.: Антоян Ю.М. Эминов В.Е. Указ. соч. С. 148–150.

² Стоит отметить, что по престижным мотивам совершаются не только предпринимательские и иные корыстные преступления. Давно установлено, что иногда убийства, кражи, разбой и другие преступления совершаются для утверждения в группе, для завоевания авторитета.

Безвольный тип. Этот тип выделяется в том случае, когда мотивом совершения предпринимательских преступлений является шантаж или какая-либо угроза, а преступник не в силах сопротивляться оказанному давлению, тем более что за совершение преступления предлагается денежное или иное вознаграждение. Такие типы встречаются среди предпринимательских преступников крайне редко.

Если сравнивать предпринимательских преступников с другими корыстными преступниками, то среди первых не выделяются дезадаптированный и алкогольно-наркотизированный типы. Несмотря на то, что среди предпринимателей немало пьющих людей и даже тех, кто принимает те или иные психотропные вещества, в качестве мотива предпринимательских преступлений эта зависимость не выступает. Хотелось бы также отметить, что в действиях одного лица могут сочетаться различные мотивы, тогда можно вести речь о полимотивированности преступного поведения.

Предложенная нами типология личности предпринимательских преступников по мотиву преступления, как и любые типологии является в некоторой степени условной, но позволяющей достаточно точно выделить представителей того или иного типа.

В.В. Бурматов,

*кандидат педагогических наук,
зав. кафедрой политологии и социологии
Российского экономического университета
имени Г.В. Плеханова
e-mail: burmatoff@inbox.ru*

А.П. Кошкин,

*доктор политических наук, профессор,
профессор кафедры политологии и социологии
Российского экономического университета
имени Г.В. Плеханова
e-mail: 160957@mail.ru*

Особенности институционализации современного российского политического процесса

Аннотация: в статье анализируются состояние и подходы к осмыслению современного политического процесса. Выделены некоторые характерные особенности институционализации современного российского политического процесса и раскрыто их содержание.

Ключевые слова: институт парламентаризма, институционализация, политическая власть, политический процесс, социальные сети, экспертные сообщества.

Summary: in article the condition and approaches to judgement of modern political process are analyzed. Some prominent features of an institutionalization of modern Russian political process are allocated and their maintenance is opened.

Key words: parliamentarism institute, an institutionalization, the political power, political process, social networks, expert communities.

Сегодня основные политические и социально-экономические форумы страны проходят под знаком надвигающегося экономического кризиса

и обострения политической ситуации в России. Некоторые чиновники предупреждают о возможном падении цен на нефть и сокращении бюджетных расходов. Президент В. Путин призывает к «диалогу со всеми политическими силами», для того чтобы выработать формулу национальной модели демократии и развития. Однако подавляющее большинство россиян не могут прийти к пониманию того, что именно в политической системе нужно улучшать, а какие ценности и институты не следует затрагивать, потому что они являются фундаментальными и государствообразующими.

Наверное, поэтому новые социально-политические явления, происходящие в жизни России, значительной частью аналитиков рассматриваются как характерный специфический стиль институционализации отечественного политического процесса.

С таким подходом в целом можно согласиться. Однако в научном плане с осмыслением сути современного политического процесса, происходящего в нашей стране, дела обстоят не лучшим образом. Так, на запрос «политический процесс» (2011–2012 гг.) в электронном каталоге Российской государственной библиотеки появляется около 500 тем докторских и кандидатских диссертаций, хотя политический процесс в современной России как предмет исследования в них практически не встречается¹. Получается, что мы часто обращаемся к укоренившемуся в нашей обыденной политической лексике термину «политический процесс», в принципе еще мало изученному в политической науке.

Будет неправильным оставить без внимания тот огромный потенциал, который накопила мировая наука, осмысливая политический процесс. Так, например, используя подходы Л. Пая, Дж. Ричардсона, Г. Густафсона и Дж. Джордана, к характеристике политического процесса в России можно подходить с различных позиций. Во-первых, по ценностям доминирующей культуры и устойчивым формам самоорганизации политического процесса он относится к политическим взаимодействиям, скорее, не западного типа. Во-вторых, по характеру взаимодействия власти и общества политический процесс в России можно отнести к вертикально организованным процессам скорее административно организованного типа. В-третьих, по политическому стилю его можно характеризовать как активный политический процесс, в основе которого лежит доминирующая роль государства².

Отечественные исследователи современного политического процесса С. Грановский, Е. Мелешкина, В. Никонов, Л. Салмин, Г. Сатаров, О. Смолин, М. Урнов и другие отмечают сложность и неоднозначность его изучения, его своеобразие. Многими учеными политический процесс определяется как один из общественных процессов, наряду с экономическим, идеологическим, правовым, а также как форма функционирования политической системы общества, эволюционирующей во времени и в пространстве. Так, например, А. Дегтярев рассматривает российский политический процесс как «социальный макропроцесс, во-первых, характеризующий временную последовательность целостных состояний общения людей по поводу власти в пространстве ее легитимного поддержания; во-вторых, выражающий

¹ См.: Российская государственная библиотека. Электронный каталог. URL: www.rsl.ru/ru/s97/s339/ (дата обращения: 21.06.12).

² См.: Мухаев Р.Т. Политология. М., 2012. С. 362.

равнодействующий результат индивидуальных и групповых микроакций, т. е. совокупной политической активности данного сообщества; в-третьих, включающий способы взаимодействия государства и общества, институтов и групп, политической системы и социальной среды, правительства и гражданина; и в-четвертых, одновременно воспроизводящий и изменяющий структурно-функциональную и институциональную матрицу (иерархию правил и форм) политического порядка (системы)»¹.

В. Ачкасов, Н. Баранов, М. Василик, В. Гуторов, Б. Исаев, В. Пугачев, В. Лавриненко, Р. Мухаев и другие предпринимают попытки систематизировать особенности политического процесса для современной России. При всем многообразии подходов к осмыслению российского политического процесса считаем необходимым выделить некоторые характерные особенности его институционализации на современном этапе.

Во-первых, существует *практическая нерасчлененность административных и общественно-политических институтов*. Мы убеждены в том, что главным регулятором общественной жизни выступает институт государственной власти, без которого российское общество неизбежно распадется на составные элементы. Институты, формируемые со стороны власти для взаимодействия с обществом, можно разделить на общепринятые (парламент, политические партии, независимые СМИ) и вновь созданные в современной России (Госсовет, президентские Советы, полпреды в округах, общественные приемные в регионах). Вновь созданные институты рассматриваются некоторыми исследователями как временные организации, лишенные легитимности². Однако, на наш взгляд, многочисленность и многообразие этих институтов свидетельствует лишь о том, что власть понимает свою значимость для российского общества и постоянно обновляет свою деятельность в ней. Тем самым власть оперативно адаптируется к многочисленным вызовам современности.

Во-вторых, *возрастает активная деятельность института политической власти в мобилизации граждан и общества к спрогнозированным акциям и действиям*. Для этого институт власти успешно использует информационный и пропагандистский ресурс. Российское общественное мнение стало мерилом усилий власти в сфере коммуникаций. Следует признать, что негативное общественное мнение в настоящее время побуждает власть нейтрализовать его, а позитивное — усилить. Можно предложить классификацию институтов, создаваемых властью для регулирования отношений с обществом. Это медийные, поведенческие, идеологические и имиджвые институты³. Мы убеждены в том, что разные комбинации взаимодействия этих институтов позволяют создавать новые схемы коммуникации власти с обществом.

В-третьих, *власть активно развивает политические коммуникации в Интернете*, особенно способствуя развитию его русскоязычного сегмента. Интернет стал доступен в большинстве сельских школ России. Нововведением

¹ Цит. по: Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. СПб., 2009. С. 13–14.

² См.: Петров Н.В. Общественная палата: для власти или для общества? // Pro et Contra. 2006. № 1. С. 40.

³ См.: Кошкин А.П., Мельков С.А. Коммуникации власти с российским обществом: проблема институционализации политико-общественных импульсов // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 1. С. 57–60.

стали web-камеры на избирательных участках, онлайн-трансляции выборов. По инициативе Д. Медведева вносятся поправки в Гражданский кодекс РФ, в частности, это открытая лицензия и неограниченный доступ к контенту (медиаданные). По оценкам экспертов, это, с одной стороны, большой прорыв в направлении правового регулирования авторских прав в Интернете, с другой стороны — большой плюс для тех, кто хочет распространять свой контент без ограничений. Еще одна инициатива власти, уже вполне реализованная — форматы обсуждения законопроектов в Интернете. Следующий шаг, который власть готова сделать, — введение краудсорсинга при написании проектов законов, когда пользователь не только высказывает свое отношение к документу, но и построчно формирует его.

Власть повышает требования к качеству предоставляемых региональными властями государственных услуг населению, к системе проработки региональных законодательных инициатив с населением посредством Интернета. К сожалению, некоторые регионы еще далеки от ведения открытого диалога с населением. Вместе с тем следует признать состоявшимися первые эксперименты в Интернете, которые проводит власть. Стимуляция развития Интернета со стороны власти подхватывается и бизнесом: к процессу подтягиваются поставщики услуг. Правящая политическая элита подчеркивает мысль о том, что цензурировать Интернет никто не будет. Крылатой стала фраза В. Путина: «Интернет чикать не будем». Политическое руководство страны всемерно поддерживает политические коммуникации не только в онлайн-режиме, но и в оффлайне («традиционное общение», в котором не задействованы интернет-коммуникации)¹.

В-четвертых, *возрастает спрос на качественные институты интеллектуальной поддержки для принятия эффективных политико-государственных решений*. Совсем недавно был сформирован новый состав правительства, однако уже прозвучали заявления министров, отличающиеся ошеломляющей новизной. Так, глава Минсельхоза Н. Федоров озвучил идею о том, что «агропромышленному комплексу России нужна новая индустриализация». А министр здравоохранения В. Скворцова объявила о глубокой ревизии всех программ модернизации здравоохранения. В необходимости радикального секвестра бюджета убежден министр финансов А. Силуанов². Но одно дело — заявления министров, и совсем другое — детальный расчет экономических последствий для каждой альтернативы.

Следует признать, что судьба экспертных сообществ в России весьма изменчива. Знаменитый Центр стратегических разработок (ЦСР) превратился из государственного экономического штаба чуть ли не в оплот революции. Стремительно теряет влияние ИнСоР — Институт современного развития. Восстановить влияние в правительстве вряд ли сможет и Институт Гайдара, где еще недавно создавали стратегии налоговой и армейской реформ. Многие эксперты и даже некоторые чиновники экономического блока сходятся во мнении: качество экспертизы и количество квалифицированных специалистов

¹ См.: *Бурматов В.В.* Интернет в России развивается благодаря поддержке власти. URL: er.ru/news/2012/4/18/burmatov-internet-razvivaetsya-blagodarya-podderzhke-vlasti/ (дата обращения: 24.06.12).

² См.: *Куликов С., Сергеев М.* Власть меняет экономические мозги. URL: www.ng.ru/economics/2012-05-29/1_brain.html (дата обращения: 17.06.12).

внутри Центробанка РФ, министерств и аппарата правительства оставляют желать лучшего. В самих министерствах либо не хватает возможностей что-то делать, либо они не хотят проверять результаты своей работы с помощью привлечения внешней экспертизы. Есть проблема, что сегодня заказы отдаются тем структурам, где представления чиновника и эксперта совпадают¹.

В-пятых, *административный институт обращений, жалоб и предложений трансформируется в общественно-политическом направлении*. Открытие роли административного института жалоб в российском обществе принадлежит О.Э. Бессоновой². Однако в современном российском процессе происходит существенное обновление механизма обращений, жалоб и предложений. Создаются новые, более эффективные каналы для их передачи «снизу» — формируется новый политический институт, который напрямую связан с увеличением числа формальных и неформальных организаций, например, «Открытое правительство».

Английский институционалист Д. Норт в свое время не случайно предупредил о том, что возможно «перетекание» административного института в общественно-политический. Прямым выразителем жалоб различных групп населения в нашей стране выступает сегодня Государственная Дума. Примером является создание межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, представляющих собой добровольные объединения республик, краев, областей и автономных округов³. Созданные с целью горизонтальной кооперации регионов, они, как свидетельствует опыт, на деле выполняют функцию подачи коллективных жалоб от региональных руководителей высшим правительственным чиновникам, присутствующим на регулярно проводимых встречах ассоциаций. Мы видим еще не до конца раскрытый потенциал института обращений, жалоб и предложений.

В-шестых, *новые демократические политические институты могут стать достаточно эффективными только тогда, когда получают необходимую поддержку со стороны массовых и элитных групп российского общества*. В противном случае легитимность политических институтов в глазах большинства населения будет снижаться⁴. Поэтому главным вопросом современного российского политического процесса мы считаем необходимость сочетания поступательной демократизации политической системы с возрастанием эффективности государственного аппарата. Данный тезис особенно важен для России в настоящее время в связи с распространением мнения о принципиальной неэффективности отечественных демократических институтов, якобы не соответствующих национальным традициям государства.

Вместе с тем демократические политические институты становятся действительно эффективными лишь в результате длительного процесса развития и адаптации к условиям и традициям конкретного общества, о чем свидетельствует опыт демократического строительства в западных странах. Следовательно, *современные сложности в становлении демократических политических институтов*

¹ См.: *Габуев А.* Подвиг советчика // Коммерсантъ Власть. 2012. № 22. С. 17.

² См.: *Бессонова О.Э.* Жилищный раздаток и модернизация России. М., 2011. С. 101–103.

³ См.: *Кирдина С.Г.* Политические институты регионального взаимодействия: пределы трансформации. URL: www.kirdina.ru/public/politinst/index.shtml (дата обращения: 21.06.12).

⁴ См.: Политические институты на рубеже тысячелетий / под ред. К.Г. Холодковского. Дубна, 2001. С. 400.

в России объясняются не проблемой совместимости демократии и ее институтов с национальными традициями и нормами, а тем, что они могут стать эффективными, лишь постепенно адаптируясь к политическим реалиям.

Действительно, особенностью России является приоритет государства над негосударственными институтами, сформировавшимися в обществе. В результате большая часть населения все еще ожидает от государства готовых решений своих проблем, вместо того чтобы взять на себя инициативу и попытаться помочь самим себе. Такой подход уменьшил бы зависимость населения от государственного аппарата, невосприимчивого к изменениям, которые необходимо провести в социально-экономической сфере. Отечественные ученые В.В. Лапкин и В.И. Пантин обращают внимание на способность адекватно передавать в политические институты через каналы взаимодействия и взаимовлияния общественные и личные запросы, не искажая их и не подменяя узкогрупповыми запросами. Речь идет о том, насколько объективно передают настроения и ожидания большинства людей СМИ, насколько свободными являются выборы, следует ли за политическими акциями быстрая реакция власти¹.

В-седьмых, *потенциальное возращание роли института парламентаризма* обуславливается рядом обстоятельств, прежде всего, динамизмом и незавершенностью процессов политического и социально-экономического обновления. Институт парламентаризма вынужден развиваться в ситуации разведения исполнительной и законодательной власти. Не разрешены важные проблемы демократизации во взаимодействии федеральных и региональных представительных органов. Видоизменяющиеся взаимоотношения бизнеса и власти, неразвитость гражданского общества во многом определяют функции Федерального Собрания методом проб и ошибок².

Эволюция законодательных (представительных) органов власти в современном российском политическом процессе носит противоречивый характер: с одной стороны, создана обширная нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность парламентов, с другой — реализация их основных функций сопряжена с рядом трудностей. Среди них особое место занимают: отсутствие базового ценностного консенсуса в обществе, несформированность системы социально-политических интересов населения и недостаточная определенность места парламента в системе политических институтов.

Уже на современном этапе парламентаризм в России претерпел ряд трансформаций. Был изменен порядок формирования Совета Федерации, введена пропорциональная система выборов депутатов Госдумы. Образованием Общественных палат предполагалось оптимизировать деятельность российских парламентов³. Мы убеждены, что в современных условиях особое значение приобретает способность российского федерального парламента выполнять контрольные функции по отношению к другим ветвям власти с тем, чтобы добиться выполнения на практике огромного объема законов и постановлений, принятых им в последние время.

¹ См.: Политические институты на рубеже тысячелетий / под ред. К.Г. Холодковского. Дубна, 2001. С. 100–135.

² См.: *Баев В.С.* Институт парламентаризма в современном российском политическом процессе : дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 6.

³ См.: *Фоменко С.С.* Институт парламентаризма в современной России: факторы и тенденции развития : дис. ... канд. полит. наук. Елец, 2006. С. 5.

В-восьмых, *институт политических партий нуждается в политической конкуренции*. Упрощена процедура регистрации политических партий. Сформирован институт численности органов законодательной власти субъектов Федерации. Формируется институт повышения представительства малочисленных политических партий на уровне местного самоуправления. Эти и другие, по сути, политико-административные начинания направлены на то, чтобы институт политических партий в политическом процессе, с одной стороны, обеспечивал интегрирование государственных задач в общественную жизнь, а с другой — эффективно доводил до государства ожидания граждан. Вот почему важную роль в обеспечении политического плюрализма приобрел институт политических партий¹. Следует отметить, что значимость института политических партий в электоральном процессе весьма неоднозначна.

В-девятых, *институты молодежных политических движений в основном формируются для обеспечения политических интересов ряда социальных групп в избирательных кампаниях*. Сегодня политические партии растят свой политически ангажированный резерв (активизируя их в основном в период выборов кампаний). Мы имеем в виду, в первую очередь, Молодую гвардию Единой России (Партия «Единая Россия»), Молодых социалистов России (Партия «Справедливая Россия»), Молодежное Яблоко (Партия «Яблоко»), Соколов Жириновского, Молодежный центр ЛДПР (ЛДПР), Союз коммунистической молодежи Российской Федерации — СКМ РФ (КПРФ). Созданы проправительственные молодежные движения и организации: «Наши»; «Сталь»; «Россия Молодая»; «Местные»; «Новые люди».

Полагаем, что многие молодые люди не хотят идти жизненными дорогами взрослых, у них иные ценности, мотивы и перспективы. Такие молодые люди создают внепартийные молодежные движения и организации. Конечно, молодежи нужно предоставить самостоятельность в творчестве, дать возможность создавать проекты и реализовывать их. Однако взрослым необходимо хорошо продумывать некий «социальный конструктор», который обеспечит цивилизованные формы политической социализации молодежи.

Вне всякого сомнения, перечисленные особенности не охватывают весь спектр институционализации современного российского политического процесса, однако наращивание интеллектуальных усилий политиков, ученых, политологов позволит более полно отобразить политический процесс, происходящий в нашей стране.

Таким образом, характерной особенностью институционализации современного отечественного политического процесса является доминирование административных институтов над гражданскими. Часть институтов была вновь сформирована властью для выполнения основных политических и социально-экономических задач российского общества и государства. В нашей стране существует заказ на новые институты со стороны части политической элиты России, группирующейся вокруг В. Путина. Отечественная государственная власть пока в основном формирует административные институты, надеясь с их помощью сформировать эффективные общественно-политические институты.

¹ См.: Кандыба Р.А. Развитие института политических партий периода трансформации российского общества : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 4.

Е.В. Григорьев,
аспирант Поволжского института управления
им. П.А.Столыпина
egor.gtrk@ya.ru

Инвестиционные возможности и репутационные риски в процессе формирования политического имиджа

Аннотация: в статье рассматриваются современные подходы комплексного анализа процессов формирования политического имиджа, обосновывается необходимость учета инвестиционных возможностей и репутационных рисков при конструировании и коррекции имиджевых характеристик политических акторов, предлагаются методики их изучения.

Ключевые слова: политический имидж, репутация, инвестиционная возможность, репутационный риск.

Summary: the article considers complex analysis approaches to political image forming, provides rationalization for necessity of records of investment capabilities and repute risks within forming and fitting of image characteristics for political dealers, as well as proposes techniques for researching them.

Key words: political image, repute, capability for investment, repute risk.

Многообразие подходов к анализу процессов формирования политического имиджа определяет необходимость не только их систематизации, но и уточнения, актуализации. В современных условиях развития общества и его политической сферы эта исследовательская задача получает особое звучание в научном и политическом сообществе в связи с возросшей потребностью управления процессами конструирования имиджа политических акторов с целью формирования эффективной имиджевой стратегии. В связи с этим требуются новые теоретико-методологические подходы, новые концептуальные модели, методики, позволяющие осуществлять качественную диагностику политического имиджа, оперативно реагировать на социальные и политические вызовы, внося коррективы в существующие политические образы.

Российское научное сообщество достаточно активно работает в этом направлении, отмечая низкие объяснительные возможности и даже «методологическую беспомощность» имиджевого подхода для комплексной характеристики субъекта в современной системе социально-политических коммуникаций¹. Исследователи подчеркивают, что образ политика не может быть сведен только к имиджу, который, безусловно, выполняет посреднические функции в отношениях общества и власти, но при этом обладает чертами конкретности, упрощенности, акцентуированности и нереальности. Поэтому для всестороннего анализа процессов формирования и трансформации политических образов в научный оборот вводится категория репутации, позволяющая проводить комплексную оценку социальных представлений о политическом акторе, общественных ожиданий, прогнозировать и модели-

¹ См.: Трубецкой А.Ю. Категория репутации в социально-политической коммуникации : автореф. дис. ... д-ра психол. наук. М., 2006. С. 17.

ровать общественную деятельность¹. Имидж в данном контексте выступает основным инструментом формирования и управления репутацией, поскольку в условиях современного общества свою репутацию политический актер приобретает не только (и не столько) за счет конкретных дел, но и с помощью целенаправленных, массированных коммуникаций, позволяющих сформировать желательный имидж, а затем бренд и репутацию².

В качестве еще одной концептуальной рамки для анализа процессов формирования политического имиджа в контексте современных социально-политических коммуникаций можно назвать модель единого политического дизайна. В научный оборот это понятие было введено Е. Егоровой и Г. Гамбашидзе, которые рассматривали грамотное политическое проектирование и исполнение проекта с четкой концепцией единого политического дизайна главным фактором эффективного позиционирования современных политических партий в пространстве своей жизнедеятельности. По их мнению, единый политический дизайн — это такая организация политического пространства, при которой все элементы действующего в нем политического субъекта находятся в гармонии, обладая системностью, что выгодно отличает его от имиджевых и брендовых стратегий. В основе композиции находится социальная роль, избираемая политическим актором, соответствующая его ценностям и соотношенная с потребностями, эстетическими и политическими запросами социальных групп. Само политическое проектирование в таком формате привязано к конкретному временному циклу, что позволяет периодически обновлять политический дизайн, корректировать имиджевые и репутационные характеристики актора, обеспечивая тем самым его развитие в рамках политического пространства, не допуская его «политической смерти»³. Этому способствует и конкурентный формат современного политического рынка, который требует «от производителей и продавцов политического товара концентрации внимания и сосредоточения усилий на выделении уникальности соответствующих политических товаров, а также на максимальном приспособлении этих товаров к нуждам потребителей»⁴.

Представленные исследовательские модели, по сути, меняют формат научного анализа политических образов, делая значимыми не только технологические и функциональные аспекты их производства, особенности восприятия. Во главу угла ставится проблема эффективности имиджевых практик, фиксация их результирующих эффектов на уровне репутационных характеристик субъекта, его политического веса и влияния. Подобное расширение исследовательских рамок не является искусственным и методологически оправдано, т. к. появляется возможность не только четко разграничить и дифференцировать понятия

¹ См.: Устинова Н.В. Политическая репутация: сущность, особенности, технологии формирования : дис. ... канд. полит. наук. Екатеринбург, 2005; Харламов И.Г. Формирование репутации в политике и бизнесе: сравнительный анализ : дис. ... канд. полит. наук. М., 2009; Дорохова М.С. Социально-психологический механизм формирования репутации в условиях рыночных отношений : дис. ... канд. психол. наук. М., 2009.

² См.: Харламов И.Г. Формирование репутации в политике и бизнесе: сравнительный анализ : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 3.

³ Подробно см.: Егорова Е., Гамбашидзе Г. Нужен ли партии дизайнер // Стратегия России. 2004. № 9. URL: <http://www.fondedin.ru/sr/new> (дата обращения: 16.01.12).

⁴ Нежданов Д.В. Политический дизайн как инструмент политической борьбы // Власть. 2011. № 10. С. 99.

«имидж» и «репутация», определяя содержательные и функциональные рамки каждого феномена, но и встроить в общую исследовательскую матрицу целый комплекс научно-практических задач, связанных с этими категориальными уровнями. В числе наиболее важных проблем, которые актуализирует подобный многоуровневый анализ, можно отметить проблемы инвестиционных возможностей и репутационных рисков политических акторов.

Эти аспекты органично включены в описанную выше интегрированную модель формирования и реализации имиджевых стратегий в политической сфере. Инвестиционные возможности политических субъектов выступают в качестве стратегических ресурсов, которые могут быть использованы при конструировании политических образов. В свою очередь, репутационные риски проявляются на стадии презентации и восприятия имиджевых характеристик как фактор их неопределенности и вариативности. Учет этих аспектов позволяет существенно повысить эффективность социально-политических коммуникаций и с этой точки зрения представляет интерес как в практическом, так и в теоретическом плане, ориентируя научное сообщество на категориальное и концептуальное осмысление данных феноменов, проработку методики их анализа.

Практики инвестирования в политический имидж современные исследователи связывают с активным распространением рыночных отношений в политической сфере, которая, как и многие другие сегменты современного общества, является местом встречи предложения (диспозиций и идентичностей) и спроса (установок и предпочтений)¹ и связана с манипулятивными процедурами, создающими благодатную почву для использования имиджевых технологий². В такой интерпретации, как отмечает С.К. Парамонова, «покупателями оказываются не только избиратели, обменивающие свои голоса на продукт имиджмейкеров, но и сами политики, инвестирующие в свой имидж и его репрезентацию с целью их обмена на власть»³.

Инвестирование в политический имидж предполагает не только вложение материальных ресурсов, хотя, безусловно, эти инвестиции играют важную роль на всех этапах конструирования и презентации политических образов, позволяя актору пользоваться услугами профессиональных имиджмейкеров, политологов, социологов, психологов и других специалистов, проводить масштабные политические и информационные кампании и PR-акции. Важное место в структуре инвестиций занимают нематериальные ресурсы — индивидуальные человеческие способности, навыки, мотивации, которые так же, как и материальные ресурсы могут способствовать получению политических дивидендов, трансформироваться в конкретные «продукты», значимые в системе политических коммуникаций, способные структурировать политическое пространство⁴. В качестве таковых можно рассматривать, прежде всего, репутацию, доверие, политический вес, электоральную поддержку.

¹ См.: Дилигенский Г.Г. О политическом рынке и рациональном выборе в российских условиях // Полис. 2000. № 2. С. 105.

² См.: Грачев Г.В. Информационные технологии политической борьбы в российских условиях // Полис. 2000. № 3. С. 76.

³ Парамонова С.К. Политический маркетинг в России: программирование поведения электората с помощью политических методик и процедур : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. С. 28.

⁴ См.: Попонов Д.В. Проблемы воспроизводства человеческого капитала политической элиты // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Социология. Политология. 2008. Т. 8, вып. 2. С. 93.

Именно личность человека во всем ее многообразии является ключевым фактором конструирования эффективного персонального имиджа. Такую имиджевую конструкцию Г.В. Грачев и И.К. Мельник называют «реал-имиджем». Это развивающий, самореализационный, интегративный имидж, который соответствует сущности политика, его реальным качествам. На другой полюс они определяют «фальш-имидж» — внутренне конфронтационный, дезинтегрирующий, неадекватно отражающий политическую сущность лидера и его личность, ориентированный на манипулирование людьми и их выбором¹. Конечно, при создании политического образа невозможно учесть все личностные качества политического деятеля, поэтому на первый план выходит технология актуализации отдельных характеристик. Обычно имидж строится вокруг двух-трех основных характеристик². Последние, определяя специфику политического образа, должны соответствовать, с одной стороны, общественным ожиданиям и предпочтениям, ценностным ориентациям и поведенческим стереотипам населения, а с другой — той политической роли, которую реализует субъект. Эти вводные в результате и определяют формат и содержание имиджевой конструкции, актуализируя те или иные личностные качества, что позволяет делать имидж гибким, адаптивным к внешним вызовам.

В данном контексте анализ инвестиционных возможностей политического актора можно рассматривать в качестве ключевого этапа всей кампании по созданию цельной и конкурентоспособной имиджевой конструкции. По сути, это стратегическое проектирование, осуществляя которое, исследователь или имиджмейкер должен заглянуть в будущее, определяя возможные имиджевые стратегии политического лидера в различных социально-политических условиях и просчитывая репутационные риски в процессе их реализации.

В рамках риск-менеджмента репутационный риск определяется как реальная или потенциальная угроза деловой репутации экономического субъекта. Это разница между ожиданиями заинтересованных сторон и тем, как субъект функционирует в данный момент, которая негативно сказывается на его бизнес-результатах и экономических показателях³. В связи с этим формирование и коррекция деловой репутации рассматриваются как постоянный, планомерный процесс управления репутацией и репутационными рисками, предполагающий оценку сложившейся репутации и связанных с ней рисков, а также определение стратегии работы с ними⁴. Чем выше уровень репутационного менеджмента и качество управления информационными потоками, тем ниже вероятность возникновения репутационных рисков.

В политической сфере репутационный риск-менеджмент является **ключевым ресурсом** позиционирования в рамках политического пространства,

¹ См.: Грачев Г.В., Мельник И.К. Манипулирование личностью: организация, способы и технологии информационно-психологического воздействия. М., 1999. С. 7–10.

² См.: Дурдин Д.М. «Образ» политического лидера и возможности его изменения // Полис. 2000. № 2. С. 133–152.

³ См.: Ёванович Д.С. Совершенствование управления репутационным риском субъектов инновационной деятельности : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011. С. 11.

⁴ См.: Пестриков С.А. Совершенствование управления репутационными рисками организации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2011. С. 3. См. также: Важенкина И.С., Пестриков С.А., Шарипов Т.Р. Риски деловой репутации: идентификация и оценка // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 17. С. 2–11.

позволяющим акторам удерживать, подтверждать и развивать свои политические позиции. Только успешно работая в этом направлении, политик может рассчитывать на общественную поддержку, без которой немислима любая политическая деятельность. В то же время постоянная апелляция к общественному мнению делает политических акторов весьма уязвимыми перед непрерывным потоком социальных вызовов, запросов и требований, превращая репутационный риск в базовый фактор политической субъектности, реализованной посредством имиджевых стратегий. Социальное назначение политического лидерства, по словам Ю.А. Селиверстовой, реализуясь в политико-властной деятельности конкретных лидеров, вступает в противоречие с их индивидуально-личностными возможностями и характеристиками¹. Это самая распространенная схема формирования репутационных рисков, в ее основе лежат просчеты на этапе стратегического проектирования имиджевой конструкции, связанные с недоучетом ресурсного потенциала политического актора или комплекса репутационных требований, сформировавшихся в обществе.

Другим важным фактором формирования репутационных рисков в политической сфере выступают технологические аспекты политической конкуренции, связанные с созданием негативного политического образа оппонента. Речь идет о различных приемах распространения слухов, подмены понятий, «наклеивания ярлыков», негативной рекламы, в современных условиях получающих широкое развитие в формате политических и информационных кампаний. Очевидно, что политический актор может по-разному реагировать на компрометирующие сообщения в свой адрес, но в любом случае эти практики формируют негативную реакцию в общественном сознании в отношении его персоны, ставя под угрозу его репутационные характеристики.

Для комплексного исследования инвестиционных возможностей и репутационных рисков в процессе формирования имиджевых конструкций в политической сфере лучше всего подходят различные прогнозные методики и алгоритмы, представленные в арсенале современной политической науки. Прежде всего, в этом ряду необходимо выделить методологию прогнозного сценарирования и ситуационный анализ², которые позволят составлять многомерные и многоаспектные сценарные прогнозы развития имиджевых стратегий, вписывая их в ситуационный и процессуальный контекст. На уровне отдельных прогнозных методик наиболее функциональной с точки зрения своего аналитического потенциала и диагностических возможностей выглядит **SWOT-анализ, который можно использовать для стратегического проектирования эффективной имиджевой конструкции политического актора.**

Название метода является аббревиатурой четырех английских слов Strength (сильные стороны), Weakness (слабые стороны), Opportunities (возможности), Threats (угрозы). Первые две позиции — сильные и слабые стороны — связаны преимущественно с позитивностью и негативностью ресурсной базы политического актора, вторые — возможности и угрозы — со структурированием ситуации и факторами внешней среды. Как отмечает С.В. Володенков, SWOT-

¹ См.: Селиверстова Ю.А. Проблемы политического лидерства и варианты их решения в условиях современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2010. С. 4.

² См.: Ахременко А.С. Политическое прогнозирование: сценарный метод. М., 2004.

анализ дает возможность весьма четко выделить те характеристики имиджевой конструкции, которые воспринимаются позитивно (сильные стороны) и негативно (слабые стороны), а также те элементы, которых в настоящее время нет, но они востребованы обществом (возможности) или, наоборот, способны вызвать отрицательную реакцию электората (угрозы). Результатом этой диагностики и аналитической работы, по мнению автора, является выработка комплекса мероприятий для оптимизации политического имиджа, оперативной и своевременной корректировки его основных параметров¹.

А.С. Ахременко основным достоинством SWOT-анализа называет не столько системную характеристику позиций политического актора, сколько возможность комплексного рассмотрения его сильных / слабых сторон через призму возможностей / угроз с помощью специальной матрицы, которая формируется путем наложения друг на друга этих двух измерений².

	Возможности 1) 2)...	Угрозы 1) 2)...
Сильные стороны 1) 2)...	Поле « <i>Возможности и сильные стороны</i> »	Поле « <i>Угрозы и сильные стороны</i> »
Слабые стороны 1) 2)...	Поле « <i>Возможности и слабые стороны</i> »	Поле « <i>Угрозы и слабые стороны</i> »

Важнейшее значение имеют поле «Возможности и сильные стороны», которое определяет наиболее перспективный, стратегический вектор развития, а также поле «Угрозы и слабые стороны», демонстрирующее наиболее уязвимые стороны позиций политического актора. Поле «Возможности и слабые стороны» позволяет проработать «проблемные позиции», компенсируя их за счет новых возможностей, а поле «Угрозы и сильные стороны» дает возможность понять, какие ресурсные преимущества могут быть направлены на ликвидацию угроз.

В таком формате эта матрица SWOT-анализа может быть использована для комплексного исследования имиджевых стратегий политических акторов как на этапе разработки имиджевых конструкций, так и при оценке эффективности уже существующих. Базовая задача, которая решается в ходе этой исследовательской практики — оперативная коррекция имиджа путем минимизации репутационных рисков политического актора за счет актуализации и активизации его ресурсных преимуществ.

¹ См.: Володенков С.В. Применение SWOT-анализа политического имиджа в аспекте построения стратегической имиджевой концепции // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12, Политические науки. 2008. № 2. С. 17–25.

² См.: Ахременко А.С. Политический анализ и прогнозирование. М., 2006. С. 263–264.

• ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

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

Кровная месть как способ возмещения морального вреда на ранних этапах развития общества

***Аннотация:** статья посвящена проблемам развития института компенсации морального вреда на ранних этапах становления общества. Анализируется становление института возмещения морального вреда в доклассовом обществе в форме кровной мести.*

***Ключевые слова:** кровная месть; моральный вред; возмещение; обычаи; догосударственное общество; антропология.*

***Summary:** the scientific article is devoted to the issues concerning the development of the institution of the moral compensation at the early stages of society establishment. The author analyses the establishment of the institute of moral compensation at the classless society in the form of feud.*

***Key words:** feud; moral damage; compensation; customs; proto-state society, anthropology.*

Развитие традиций и обычаев, связанных с возмещением морального вреда потерпевшим, имеет глубокие исторические корни. Вероятно, процедуры по возмещению морального вреда существуют столько же, сколько существует само человечество. Это утверждение мы попытаемся доказать путем анализа причин, оказавших воздействие на наших предков, способствовавших появлению современных методов и форм возмещения морального вреда жертвам преступлений, таких как компенсация в денежном эквиваленте, реституция, примирение потерпевшего с преступником в рамках восстановительного правосудия, возмещение ущерба в натуральной форме. Попробуем гипотетически выстроить цепочку причин, действовавших на мышление людей, общественное сознание и побудивших в них чувства сострадания к потерпевшим и применения мести к преступникам или мер наказания. При этом заметим, что наша концепция субъективна, мы высказываем лишь свое видение по поводу эволюции возмещения морального вреда потерпевшей стороне.

На наш взгляд, изучение проблем, связанных с возмещением морального вреда, следует начинать с догосударственного общества, т. е. первобытнообщинного. В связи с тем, что преступность существовала всегда во всех обществах, в том числе при отсутствии писаных уголовных законов, поскольку она является неизбежным и неистребимым спутником человечества¹, именно на ранних

¹ См.: Антонян Ю.М. Почему люди совершают преступления. Причины преступности. М., 2005. С. 5.

стадиях развития человечества вырабатывались средства реагирования, защиты прав потерпевших от преступлений, одним из которых явилось возмещение вреда. Даже без каких-либо особых научных данных и выкладок каждому здравомыслящему человеку очевидно, что человечество с момента своего «появления на свет» и до наших дней не могло жить и нормально функционировать при отсутствии в обществе действенного регулятора и стабилизатора отношений людей в окружающей их сложной, нередко остроконфликтной среде¹. Вот почему возникли причины, явившиеся зачатками первых процедур возмещения морального вреда. Вместе с тем данное утверждение имеет научную основу, т. к. описание причин, обусловивших появление процедур возмещения морального вреда, их характеристика нашли свое отражение в работах известных правоведов и антропологов XIX–XX вв., в частности В.Г. Графского, М. Косвена, И.С. Перетерского, Н. Рулана, А.С. Шляпочникова, К. Черри.

Остановимся на характеристике причин появления процедур возмещения морального вреда.

Первоначальной формой возмещения вреда был каннибализм, т. к. людоедство на ранних этапах развития человечества было единственной формой наказания, доступной человеку, когда он совмещал в себе и потерпевшего, и судью, и карающего мстителя. При все большем укреплении родового быта чувство общности по крови приводило к чувству общности в праве, людоедство как форма наказания и мести в недрах рода или родового союза стало исчезать. Чувствуя себя родными и, следовательно, равными по крови и по праву, члены первобытно-родового союза уже не удовлетворялись животным насилием как санкцией права, а искали другую, более высокую санкцию в виде воли божества². Несмотря на это, на раннем этапе развития первобытнообщинного строя одной из главных причин, повлиявших на появление механизма возмещения вреда, было насилие, возникающее в результате межгрупповой, межобщинной, межплеменной вражды (войны), а также из-за межличностных конфликтов и агрессии. Основу же всего этого составляло зло, которое кроется в подсознании человека, его геноме и может проявляться как осознанно, так и бессознательно.

Как считает А.П. Скрипник, зло, как и стихийные бедствия, болезни, смерть, взаимная вражда — сопутствовало человеческой судьбе изначально. Развитие происходило через борьбу противоположностей, через противоречия и конфликты. При этом в основе зла доминировали такие аналогии, как враждебность и распушенность, которые были свойственны и насилию. Первый возрастает из активного стремления к самоутверждению за счет другого человека и выражается в различных модификациях отрицательного отношения к нему. Второй коренится в нежелании сопротивляться внешнему давлению и владеть своими собственными побуждениями.

Проявление враждебности — насилие по отношению к человеку, направленное на то, чтобы отнять у него какие-то блага, подавить его сопротивление, убить, изувечить и т. п. Этой позиции сопутствуют чувства гнева и ненависти.

¹ См.: Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия. Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М., 2000. С. 11–12.

² См.: Джаббаров И.С. Смертная казнь в связи с правом наказания. СПб., 1895. С. 45–52.

Наиболее рельефно своеобразие враждебности выражает такое личное качество, как жестокость. Стремление и умение причинить ущерб и страдание другому человеку является следствием враждебного отношения к нему¹.

По мнению Н. Рулана, насилие в первобытном обществе опиралось на психологические и социологические факторы (оно в наших генах, оно вписывается в эволюцию человеческого мозга), которые зависят в «основном от степени сплоченности различных подгрупп данного общества: чем выше эта сплоченность, тем слабее проявление насилия. Так, сообщества охотников и сборщиков различных плодов... более сильно выражают общинный характер, нежели сообщества оседлых землевладельцев»².

Причинение насилия возможно как одному индивиду, так и группе людей. В первобытном обществе насилие и реакция на него зависели от того, кто его причинял и кому оно причинялось. Если насилие причинялось внутри группы (племени) одному человеку или нескольким, то оно носило внутригрупповой, межличностный характер и было менее опасным для остальных членов общества. Вред, причиняемый внутри племени, мог заглаживаться путем проведения примирительных процедур: публичного извинения, прощения, либо к обидчику применялась такая мера принуждения, как изгнание. Что касается кровной мести внутри племени, то она не могла применяться и не применялась, т. к. вследствие отношений сотрудничества и коллективного труда, имевших место внутри племени, люди считали, что «всякое лишение жизни человека, принадлежащего к тому же племени, того же тотемного знака, и даже животного, чей знак носило племя, является грехом и не должно быть совершено»³.

В случае если насилие и его последствия затрагивали различные группы, племена людей, то этот вид насилия был опаснее для межплеменных отношений и членов племени. Совершенное извне насилие в отношении членов одного племени или всего отдельно взятого племени могло привести к кровной мести, межплеменной вражде или состоянию войны между племенами. Небольшое племя, занимавшееся сбором плодов, охотой, рыболовством, кочевало на значительной территории и лишь изредка вступало в отношения с другими племенами, проживавшими рядом. В процессе такого соприкосновения при длительном периоде совместного проживания могли возникать конфликты (на почве похищения женщин, убийств и т. д.), приводившие к кровной мести между соседними племенами. Всюду, где соприкасались два человеческих общества, между ними была возможна война. Однако возможность не есть действительность, и племена редко сталкивались друг с другом. Чужой был врагом; он не охранялся ни обычаем, ни религиозным запретом, поэтому в отношении него все было дозволено. Чужой охранялся только кровной мстью членов его племени. Убийство чужого, похищение женщин другого племени, нарушение границ влекли за собой кровную месть. Этот обычай был распространен на всем земном шаре. В основе его лежали общественные отношения родового строя⁴.

¹ См.: Скрипник А.П. Моральное зло в истории этики и культуры. М., 1992. С. 14–19.

² Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999. С. 153.

³ Шаргородский М.Д. Наказание по уголовному праву эксплуататорского общества. М., 1957. С. 13–14.

⁴ См.: Там же. С. 10–11.

В то же время профессор А.С. Шляпочников считал, что отношения людей в первобытном обществе — непрерывная цепь конфликтов. Столкновения возникали на почве различных, казалось бы незначительных поводов. Ответом на конфликт служили война и кровная месть, по существу мало отличавшаяся от первой. Всякий вред, нанесенный родовой группе в целом или хотя бы одному из ее членов, рассматривался родом как кровная обида, за которую как обидчик, так и весь его род мог заплатить только кровью. Поэтому реакцией со стороны родовой группы на обиду, т. е. на нанесенный в любой форме вред со стороны чужого служила кровная месть, заключающаяся в истреблении обидчика и его рода. Достаточно было самого ничтожного повода, чтобы началось взаимное истребление, ибо каждый акт мести вызывал контрместь. Таким образом, возникнув, кровная месть длилась годами, переходя из поколения в поколение, пока один из враждующих родов не уничтожался целиком, а с ним исчезал и сам объект мести. Неудивительно, что кровная месть явилась основной причиной вымирания целых племен (народов), например, у новогвинейцев пятая часть жителей погибла именно из-за распространенности кровной мести¹. Впоследствии обозначенная тенденция явилась одним из определяющих факторов искоренения из круга общественных отношений кровной мести как способа восстановления справедливости.

Необходимо отметить, что на ранней стадии развития первобытнообщинного строя сознание человека не выработало адекватных средств реагирования на вред, причиняемый со стороны сородичей. Соответственно и реакция на такой вред могла быть абсолютно неадекватной и несоизмеримой с наступившими последствиям. Кроме этого развязывание междоусобных войн и применение кровной мести связывалось с правом сильного (рода, племени). Эти процессы повлияли на естественное развитие общества, поскольку происходило самоутверждение сильных племен, захват и освоение ими новых территорий, в том числе вражеских. Большие масштабы территорий способствовали увеличению численности и расселению населения. Объединение племен, в том числе и вражеских, посредством примирения, вело к кровосмешению людей и появлению новых народностей. Наличие большой территории обуславливало возникновение власти, т. к. среди равных выделялся более сильный воин, который мог оказывать воздействие на остальных членов племени.

В процессе эволюции у людей вырабатывалась физико-химическая способность рефлекторной реакции на любое внешнее раздражение. Пройдя длинный эволюционный путь, эта элементарная реакция приобрела физиологическую и психологическую сложность и далее, вступив в область зоосоциальных отношений, преобразовалась в особый инстинкт защиты от всякого внешнего воздействия, грозящего целостности и свободе развития организма. Психическим производным этого эвазивного инстинкта явилась особая эмоция страха².

Страх — это нормальная физиологическая реакция любого человека не только на внешние, но и на внутренние его состояния. Так, человек, зная о том, что он умрет или его достигнет смерть, а также если он был свидетелем убийства, начинает испытывать переживания, которые приводят к

¹ См.: Шляпочников А.С. Происхождение уголовного права. М., 1934. С. 9.

² См.: Косвен М. Преступление и наказание в догосударственном обществе. М. ; Л., 1925. С. 15.

внутреннему раздвоению личности. С одной стороны, внешне человек живет как-будто нормально, а с другой — его мучают воспоминания об умершем или погибшем родственнике, друге. Им начинают двигать фобии, переживания, невротические состояния, приводящие в конечном счете к смене взглядов, интересов, образа жизни или потере ее смысла. Вместе с тем психический уклад примитивного человека испытывал глубокое преобразование. Новые условия заставляли отказаться от пассивного избегания опасностей и столкновений и требовали не только активного отражения посягательств на его неприкосновенность, но, в должных случаях, и прямого нападения на врага.

В более сложных социальных отношениях и для более развитой психики восприятие человеком всякого посягательства извне вызывало у него особые переживания и эмоции, для определения которых вполне подходит, за неимением лучшего, славянский термин «обида». Всякое преступление в первобытном обществе представляло собой нечто вроде обиды, нанесенной данной группе людей, при этом совершенно независимо от формы, рода, содержания и материального характера чужого поступка. Любое посягательство, например, на жилище воспринималось человеком как обида: взломать запоры дома — значит унижить его, совершить кражу его имущества — нанести, прежде всего, личное оскорбление.

Позднее произошло изменение построения психики человека в отношении его реакции на обиду. Она стала восприниматься не просто как факт, порождающий негативные последствия для него или социума, но и как факт, требующий обязательного мщения. Таким образом, на наш взгляд, происходила перегруппировка ценностей в сознании человека. Если им применялась месть в качестве средства разрешения конфликта, то он считался высокочтимым и внутренне удовлетворенным своим поступком. Если же он отказывался от мщения, то сообщество подвергало его унижению (нравственной казни), человек лишался своих прав, привилегий. Месть при этом становилось атрибутом защиты чести и достоинства, славы и справедливости.

Как отмечал М. Косвен, «...дальнейшим преобразованием инстинкта защиты оказывается активно оформленная реакция на “обиду”, своеобразный инстинкт мести, глубочайшим образом входящий в плоть и нрав человека, постепенно подчиняющий себе нашего предка и действительно проявляющийся во всех случаях нарушения его неприкосновенности»¹.

Различные племена и народности по разному относились к ритуалу мести, включая ее отрицание. Так, некоторые общества отдавали предпочтение мирным способам урегулирования конфликтов: индейцы зуни (Северная Америка) или же мбути (охотники и сборщики плодов Конго) считали истинным человеком того, кто умел избегать ссор. У других (замбийских идембу) наоборот, конфликт занимал важное место в политической и социальной жизни, и они прибегали к возмездию очень часто. Установить какую-либо значительную связь между этими разными отношениями к насилию и биологическими данными людей не представляется возможным, хотя некоторые народы более воинственны, чем другие. Причину этого, видимо, нужно искать не в их физиологии, а в истории и в системе ценностей, которую они для себя создали².

¹ Косвен М. Указ. соч. С. 19.

² См.: Roberts S. Order and Dispute An Inroduction to Legal Anthropology. N.Y., 1979. P. 54.

Вполне вероятно, что наличие этих особенностей было связано с уровнем мышления человека, существующими традициями и обычаями.

С развитием общества укрепилась солидарность людей. Если на начальной стадии его эволюции было свойственно лишь матери защищать своего ребенка, то в последующем все члены рода участвовали в патронаже более слабых сородичей (появились определенные формы братства, отцовской и сыновьей опеки и т. п.). Месть также осуществлялась солидарно, поскольку кровные узы умножали силы отдельного человека. При этом кровная месть затягивала конфликт. Инцидент уже не исчерпывался причинением вреда сильным слабому — вражда, сопровождаемая уничтожением обидчиков, могла длиться многие годы¹. Солидарность людей зависела не только от их мышления, но и от наличия в обществе права сильного и существования магии.

Вероятно, люди того времени были весьма восприимчивы и подвержены влиянию соплеменников с более высоким статусом: вождей, старейшин, воинов, шаманов, жрецов. По всей видимости, и применение самой древней формы возмещения вреда, в том числе и морального, зависело от названных факторов, тем более что тогда не было различия вреда, причиненного посредством мести в виде применения физической силы, и оказания воздействия на обидчика с помощью магии.

¹ См.: *Иниаков С.М.* Зарубежная криминология : учеб. пособие. М., 2003. С. 1.

О.Г. Ларина,

*кандидат юридических наук, доцент, зав.
кафедрой теории государства и права Юго-
Западного государственного университета
lelyc@mail.ru*

Правовое регулирование деятельности органов управления финансовой системой России в XVIII веке*

***Аннотация:** в статье рассматривается развитие государственного регулирования финансово-правовой сферы в России в XVIII в. Автор описывает финансовую систему, ее реформирование, органы управления и контроля.¹*

***Ключевые слова:** институт, право, финансы, управление, государство.*

***Summary:** the article discusses the development of the state regulation of the financial-legal sphere in Russia in the XVIII century. The author describes the financial system, the reform, the management and control bodies.*

***Key words:** institute, the right, the finance, management, the state.*

Финансы как часть общественных отношений особого рода позволяют представить себе государственное хозяйство во всех его проявлениях. Они, как индикатор, служат определителем цивилизованности и развитости общества, государства в целом и его отдельных институтов. Право же,

* *Статья выполнена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.».*

а точнее, законодательство является средством достижения поставленных перед правительством и обществом целей. «Цель финансовой науки — изучение государственно-хозяйственной деятельности в ее историческом развитии, анализ причин возникновения и видоизменения финансовых институтов, открытие эволюционных законов государственного хозяйства»¹. Добавим к высказыванию профессора П.С. Климентова, преподававшего финансовое право в Томском университете в начале XX в., что цель науки истории государства и права — изучение организационно-правовых основ финансовой системы как скелета государственного механизма. Финансы, как никакие другие отношения, позволяют проследить взаимное влияние и взаимопроникновение государства и права.

Первые попытки упорядочения системы управления финансами и создания ведомств в России можно отнести ко времени Петра I. В начале XVIII в. Петр I подверг финансовую систему кардинальным изменениям. Во-первых, был создан Правительствующий сенат, в обязанности которого входило «собрание и поступление государственных доходов, покрытие расходов»². Во-вторых, учреждались коллегии, являющиеся органами отраслевого управления. К органам финансового управления относились камер-коллегия, штатс-контор-коллегия и ревизион-коллегия. Функции коллегий были распределены нечетко, что препятствовало их эффективной деятельности. Коллегии оказались недееспособными: не располагая властными полномочиями в деле взывания налогов, рекрутских сборов, местные ведомственные учреждения были вынуждены обращаться к губернаторам и воеводам, фактически попадая в полную зависимость от общих органов местного управления³.

Предшествующая началу XIX в. система правового регулирования управления финансами носила архаичный характер. Финансовое законодательство было противоречивым, отстающим от развивающихся общественных отношений. Накопившийся государственный долг, высокие темпы инфляции и хронический дефицит бюджета не могли способствовать формированию гармоничного процветающего государства. До конца XVIII в. в России даже не предпринимались попытки создания единого бюджета: правительство обращалось к казне по мере возникновения новых потребностей в финансировании того или иного вида деятельности. Екатерина II **сознавала необходимость** составления единого бюджета, но нормативного закрепления такое важное начинание не получило, что привело к отступлению от принципа единства бюджета в бюджетном процессе.

Однако первые шаги в области упорядочения правового регулирования финансовой деятельности государства к началу рассматриваемого периода все же были сделаны. Во-первых, управление финансами государства сфор-

¹ У истоков финансового права / сост. А.Н. Козырев (Сер.: Золотые страницы российского финансового права). М., 1998. С. 5.

² О поручении Правительствующему сенату попечения о правосудии, обустройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства от 2 марта 1711 года // ПСЗ I. Т. IV. № 2330.

³ См.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 98.

мировалось в качестве самостоятельной сферы государственного управления, имеющей местный и центральный аппарат. Во-вторых, выделилось главное направление реорганизации государственных финансов — постепенная концентрация всех финансовых ресурсов в одном централизованном фонде — бюджете, а денежных средств казны — в казначействах¹, сформировалась единая система государственного счетоводства. В-третьих, были созданы организационно-правовые основы для установления стадий бюджетного процесса: выделены финансовое планирование и функции исполнения доходной и расходной частей бюджета. И, наконец, были созданы условия для существования единого бюджета. Создание казначейств обеспечило условия ликвидации системы специализации доходов, при которой определенный сбор прямо предназначался и использовался для финансирования определенного вида расходов². Поэтому создание системы казначейств положило начало введению в действие принципа единства в бюджетной системе.

Помимо создания системы специализированных органов в правление Екатерины II была воссоздана и получила четкую законодательную основу еще одна составляющая принципа единства в бюджетном процессе — систематическое составление государственных росписей. Это являлось признаком развития бюджетных правоотношений и требовало дальнейшего реформирования и создания соответствующей системы правового регулирования, поскольку, несмотря на позитивные черты в управлении финансами, до начала XIX в. финансовая система находилась в упадке. Сам Александр Павлович скажет: «В наших делах господствует неимоверный беспорядок, грабят со всех сторон, все части управляются дурно; порядок, кажется, изгнан отовсюду, а империя, несмотря на то, стремится лишь к расширению своих пределов»³.

Вступившему 12 марта 1801 г. на престол Александру I необходимо было привести в порядок все финансовое хозяйство государства. Именно поэтому создание Министерства финансов, главная задача которого состояла в максимальном сборе налогов и обеспечении как обыкновенных, так и чрезвычайных расходов государства, являлось вполне логичным и закономерным шагом правительства⁴. Эпоха децентрализованной финансовой политики, неучтенных источников бюджетных доходов и нерационального расходования завершилась — начиналось создание структурированной финансовой системы и развитие механизма эффективного государственного финансового контроля.

¹ См.: Коломиец А. Г. Государственные финансы в период формирования, упрочения и кризиса Российского государства (сер. XVI — рубеж XIX–XX столетий) : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2004. С. 31.

² См.: Там же. С. 57.

³ См.: Коломиец А. Г. «Дней Александровых прекрасное начало» (Государственные финансы в первые годы XIX столетия) // Финансы. 1998. № 2. С. 50.

⁴ См.: Марней Л. П. Финансовая политика России в первой половине XIX века : дис. ... канд. ист. наук. М., 1999. С. 3.

В.П. Беляев,

доктор юридических наук, профессор
кафедры теории государства и права Юго-
Западного государственного университета
belvp46@mail.ru

А.Н. Шащенко,

соискатель кафедры теории государства и права
Юго-Западного государственного университета
schan@bk.ru

Политика молодого Советского государства в сфере борьбы с безработицей

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые вопросы политики Советского государства в начальный период борьбы с безработицей.

Ключевые слова: Советское государство, законность, безработица, правовые акты, меры борьбы.

Summary: this article reviews the range of issues concerning the policy of the Soviet state in the beginning of its period on the fight against unemployment.

Key words: the Soviet state, legality, unemployment, legal acts, measures of control.

В начале 20-х гг. прошлого века важным направлением политики Советского государства являлась материальная поддержка трудоспособных граждан, оставшихся без работы.

Следует заметить, что в соответствии с Декретом Совета Народных Комиссаров от 25 ноября 1920 г. «О передаче социального обеспечения безработных из Народного Комиссариата Труда в Народный Комиссариат Социального Обеспечения» данная функция была передана органам социального обеспечения. В то же время в обязанности Народного Комиссариата Труда входило установление факта безработицы и контроль за тем, чтобы пособие выдавалось только в случае «действительно вынужденной безработицы»¹.

Следовательно, органы социального обеспечения выполняли роль своеобразного кассира, а органы Народного Комиссариата Труда (далее — НКТ) устанавливали факт безработицы для конкретного лица, тем самым предоставляя ему право на получение пособия по безработице (обеспечивали контроль).

В дальнейшем в рамках упорядочивания процесса выплат пособия по безработице Советом Народных Комиссаров 28 декабря 1921 г. был принят Декрет «Об обеспечении безработных»², который вносил определенные изменения в «Положение о социальном обеспечении трудящихся»³, принятое 31 октября 1918 г.

Так, нормы вновь принятого Декрета распространялись лишь на работников, уволенных из государственных предприятий и учреждений. Материальные выплаты могли получить только квалифицированные и неквалифицированные работники, уволенные по причине сокращения штатов или закрытия предприятия, причем для неквалифицированных работников требовался стаж работы не менее трех лет. Примечательно, что

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. М., 1943. С. 706.

² См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. М., 1944. С. 874–876.

³ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М., 1942. С. 1249–1259.

неквалифицированным подросткам и красноармейцам для получения пособия трехлетний стаж не требовался.

В названом Декрете также отмечалось, что материальные выплаты не могли получать лица, хотя и состоящие на учете по безработице, но уволенные с работы по собственному желанию, отказавшиеся от предложенной работы, получающие доход или заработную плату.

Относительно размера пособия говорилось, что у безработных, имеющих специальность, он варьировался в зависимости от их квалификации и мог достигать уровня минимальной заработной платы для конкретной местности. Неквалифицированным рабочим пособие устанавливалось в размере от 1/3 до 1/2 минимальной заработной платы.

Заметим, что вопрос установления размеров пособия по безработице находился в ведении специальной комиссии губернского совета профессиональных союзов.

В анализируемом Декрете был определен круг лиц, получающих пособие, а также размеры материальных выплат по безработице. Причем круг лиц, имеющих право на получение данного вида пособия, был сужен по отношению к аналогичному Декрету 1918 г., в соответствии с которым правом на пособие пользовались работники, уволенные не только из государственных предприятий и учреждений, но и другими работодателями.

Надо сказать, что изменение размеров выплаты пособия было не последним, и уже 28 декабря 1921 г. Декретом Совета Народных Комиссаров «О социальном обеспечении безработных» было позволено выплачивать безработным гражданам средства в размере от 1/6 до 1/2 средней заработной платы в конкретной местности в зависимости от квалификации и стажа работы. Следует подчеркнуть, что в этом документе расчет пособия осуществлялся уже по отношению к средней заработной плате, которая была выше минимальной¹.

Безусловно, не обошел стороной проблему выплаты пособия по безработице КЗоТ РСФСР 1922 г., где в гл. 17 «О социальном страховании» было закреплено, что пособие по безработице устанавливалось соответствующими органами не ниже 1/6 средней заработной платы для определенной местности, с учетом квалификации и стажа работы безработного. Срок выплаты пособия не мог быть менее шести месяцев².

Порядок материальных выплат безработным гражданам нашел свое отражение и дальнейшее развитие в «Правилах пользования безработными пособиями и льготами» № 154, утвержденных 6 декабря 1922 г. НКТ, Всесоюзным Центральным Советом Профессиональных Союзов, Народным Комиссариатом Социального Обеспечения, Народным Комиссариатом Финансов и Народным Комиссариатом Внутренних Дел³. В данных Правилах содержались нормы, определяющие круг лиц, имеющих право на получение пособия и ряда льгот для безработных. Так, на пособие

¹ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. М., 1950. С. 20–21.

² См.: Там же. С. 1571.

³ См.: Действующее законодательство о труде : сборник декретов, постановлений и инструкций по вопросам найма и увольнения, заработной платы, рабочего времени, охраны труда, разрешения конфликтов и социального страхования, опубликованных по 1-е декабря 1923 года. Вып. 3. М.; Л., 1924. С. 51–53.

могли претендовать граждане, уволенные по причине сокращения штатов или ликвидации предприятия, учреждения или хозяйства.

Одновременно отметим, что в этом документе ничего не было сказано о государственной форме собственности. Следовательно, под действие норм Правил попадали и работники, уволенные другими работодателями, что давало им право, будучи безработными, получать пособие и льготы. Для этого им необходимо было зарегистрироваться на бирже труда не позднее семи дней с момента прекращения работы.

Относительно особых категорий получателей пособия по безработице уточнялось, что несовершеннолетним не устанавливался конкретный стаж работы, если он работал по найму с шестнадцати лет. Красноармейцы также могли претендовать на пособие вне зависимости от стажа работы, но лишь в том случае, если до мобилизации они уже успели поработать, в противном случае они были лишены этого права.

Следует подчеркнуть, что более конкретно процедура получения пособия по безработице была регламентирована в Инструкции НКТ от 11 июня 1923 г. № 247/49 «О выдаче пособий и предоставлении льгот по безработице»¹. Наряду с нормами, регулирующими порядок получения пособия, в ней указывалось, что безработный мог получать данные выплаты не более шести месяцев. Но выплаты могли быть прекращены и досрочно в случае трудоустройства; отказа от работы без уважительных причин; неявки в биржу труда на регистрацию; предоставления заведомо ложных сведений при регистрации.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что законодатель того периода достаточно подробно детализировал основания, наступление которых влекло за собой прекращение выплаты пособия по безработице в сравнении с другими ранее принятыми нормативными правовыми актами, регулирующими данные отношения.

Характерно, что наряду с получением пособий безработным гражданам было предоставлено право на получение ряда льгот в других сферах жизнедеятельности.

Декретом Совета Народных Комиссаров от 16 августа 1920 г. был утвержден «Общий устав железных дорог РСФСР»². Руководствуясь названным уставом, безработные граждане, имеющие соответствующее подтверждение своего статуса, пользовались правом на бесплатный проезд на указанном виде транспорта.

Относительно льгот, связанных с перевозкой пассажиров, отметим Декрет Совета Народных Комиссаров от 11 апреля 1921 г. «О транспортных операциях на внутренних водных путях»³, где было сказано о том, что на внутренних (речных и озерных) водных путях РСФСР, по которым осуществлялась перевозка пассажиров, определенная категория лиц могла пользоваться данными видами услуг бесплатно. Примечательно, что в данную категорию входили и безработные граждане, которым позволялось бесплатно провозить с собой багаж, но не выше установленных норм; в противном случае провоз багажа подлежал оплате.

¹ См.: Действующее законодательство о труде. Вып. 3. С. 248–253.

² См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. С. 534–543.

³ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. С. 285–287.

Вызывает интерес тот факт, что в названном выше документе не было указания на периодичность пользования данными видами льгот, следовательно, безработные граждане могли пользоваться бесплатным проездом неоднократно.

Данное положение было исправлено Постановлением Совета Народных Комиссаров от 14 июля 1922 г. «О льготном проезде по железнодорожным и водным путям». Безработным разрешалось оплачивать проезд в размере 50 % от полной стоимости билета и провозить багаж весом до двух пудов. Если вес багажа превышал норму, то подлежал оплате по установленному тарифу. Провозить грузы свыше четырех пудов запрещалось. Было также установлено, что льготы по проезду предоставлялись гражданину не более одного раза в год при предъявлении документов, подтверждающих свой социальный статус¹.

В целях пресечения злоупотреблений в части льгот для безработных при пользовании транспортными услугами Народным Комиссариатом Путей Сообщения совместно с НКТ и Народным Комиссариатом Социального Обеспечения была принята Инструкция от 20 июля 1922 г. «О порядке применения льготного тарифа»². В ней было предусмотрено введение бланков «предложения» установленного образца, дающего право на льготный проезд и провоз багажа, выдача которых осуществлялась местными органами социального обеспечения.

Кроме того, в целях единообразного распределения предметов питания среди трудоспособного населения страны для повышения их трудоспособности 30 апреля 1920 г. был принят Декрет Совета Народных Депутатов «О введении трудового продовольственного пайка». Правом на получение бесплатного продовольствия пользовались и безработные граждане, имеющие право на пособие по безработице³.

Примечательно, что в целях предотвращения эпидемиологических заболеваний среди безработных, получающих пособие, на государственном уровне было организовано посещение ими коммунальных бань на льготных условиях, которое было предусмотрено циркуляром Народного Комиссариата Внутренних Дел и НКТ от 9 декабря 1922 г. № 156/орг. «О пользовании безработными коммунальными банями»⁴. Данное правило распространялось и на прямых родственников гражданина, имеющего льготы (родители, супруги, дети).

Наравне с этим безработные граждане, получающие соответствующее пособие, не вносили плату домоуправлению за пользование коммунальными услугами. Решение о предоставлении такого вида льгот принималось биржей труда на основании документов, представленных безработным из домоуправления и органов социального обеспечения, о чем делалась запись на билете безработного. И квартирная плата с данных лиц взималась не в порядке авансирования, а за прошедший месяц.

В заключение отметим, что, по нашему мнению, материальная поддержка безработных, осуществляемая молодым Советским государством, позволяла данной категории граждан удовлетворять определенные потребности и не допускала существенного изменения в худшую сторону их социального положения, что в определенной мере стабилизировало обстановку в обществе.

¹ См.: Действующее законодательство о труде. Вып. 3. С. 56.

² См.: Там же. С. 57.

³ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. С. 237.

⁴ См.: Действующее законодательство о труде. Вып. 3. С. 54.

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ)
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ •**

А.Ф. Малый,

*доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного права и прав
человека Казанского (Приволжского)
федерального университета,
заслуженный юрист Российской Федерации
afm-10@mail.ru*

**Об особенностях конституционно-правового
статуса автономных округов**

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы изменения конституционно-правового статуса автономных округов Российской Федерации. Сделан вывод о существовании трех видов автономных округов, показаны особенности их правового статуса.*

***Ключевые слова:** федеративное устройство, автономный округ, изменение статуса, виды автономных округов.*

***Summary:** in article the matters of change constitutionally-legal status autonomous districts are considered. The conclusion is drawn of three kinds of autonomous districts, features of their status are shown.*

***Key words:** federal structure, autonomous district, status change, kinds of autonomous districts.*

Второе десятилетие действия Конституции РФ войдет в историю ее развития как этап существенного изменения субъектного состава Федерации. Трансформация конституционно-правового статуса ряда автономных округов привела к сокращению численности субъектов РФ, изменению статуса некоторых из них. Однако это не свидетельствует об утрате Конституцией такого ее качества, как стабильность.

Конституция РФ 1993 г. зафиксировала государственное устройство России, закрепив основополагающие принципы организации субъектного состава и характер взаимоотношений, прежде всего, Федерации и ее субъектов, а также субъектов Федерации между собой. Прошедшие годы показали, что «жесткий» характер Конституции оправдал себя, позволив обеспечить устойчивость принятой модели федеративного устройства государства.

Вместе с тем стабильность не может быть понята как раз и навсегда заданная система отношений, исключая корректировки ее отдельных элементов. Российская Федерация представляет собой «живой», развивающийся организм, требующий постоянного внимания и вынуждающий периодически возвращаться к оценке тех или иных отношений, необходимости решения возникающих проблем. Территориальное устройство государства в этом смысле не

является исключением. Возможность модификации федеративных отношений заложена в самой Конституции РФ, которая предусматривает как перераспределение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так и изменение субъектного состава, выражающееся в возможности изменения статуса субъекта, его наименования, административных границ и т. д.

Любая подобная трансформация имеет конституционную основу. Например, ч. 2 ст. 66 Конституции РФ допускает возможность принятия в Российскую Федерацию или образования в ее составе нового субъекта. Допускается же такая трансформация только в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Конституция РФ предусматривает и возможность изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, что также допустимо только посредством принятия федерального конституционного закона (ч. 5 ст. 66, ч. 1 ст. 137), а также возможность изменения наименования субъекта Федерации (ч. 2 ст. 137).

Внутрифедеративные отношения могут изменяться с применением нескольких процедур. Более простой правовой механизм используется при перераспределении полномочий между Федерацией и ее субъектами. Для этого достаточно принятия федерального закона или соответствующего договора о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 11).

Помимо прямых конституционных предписаний в Конституции РФ закрепляется ряд принципиальных положений, предопределяющих содержание решений, возникающих в сфере федеративного устройства. Например, принцип равноправия субъектов Российской Федерации и иные принципы, содержащиеся в ст. 5, оказывают влияние на содержание законов, принимаемых в рассматриваемой сфере. Важным является принцип обладания субъектами Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73).

Во исполнение конституционных предписаний принят ряд правовых документов, применение которых позволяет решать проблемы, возникающие в процессе реализации норм, закрепляющих субъектный состав Федерации. Таким образом, законодатель активно использует предоставленные Конституцией РФ возможности по приведению федеративных отношений в соответствие с возникающими потребностями социально-экономического и политического развития государства.

Однако это только часть правового механизма. Значительную роль в трансформации федеративных отношений играет Конституционный Суд РФ. Толкование Судом ч. 4 ст. 66 Конституции РФ позволило снять неопределенность в понимании нормы о вхождении автономного округа в состав края, области, а толкование ч. 2 ст. 137 — неопределенность в понимании процедуры изменения наименования субъекта Федерации. Позитивное значение решений Суда в разъяснении содержания конституционных норм очевидно. Однако этим роль Суда не ограничивается. Постепенно он становится участником общерегулятивного процесса, охватывающего весь инструментарий политико-правового решения задач, исходящих от высшего

политического руководства страны и обозначенных в программных документах политического характера.

Одной из таких задач является укрупнение субъектов Российской Федерации. Принятый 17 декабря 2001 г. Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» предусматривает возможность объединения существующих субъектов РФ¹. Успешная реализация этого Закона позволила сократить их число с 89 до 83. В целом данная модификация затронула одиннадцать субъектов РФ (шесть автономных округов, один край и четыре области).

В результате объединения прекратили свое самостоятельное существование автономные округа, входившие в состав Пермской области (Коми-Пермяцкий автономный округ), Красноярского края (Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа), Камчатской (Корякский автономный округ), Иркутской (Усть-Ордынский Бурятский автономный округ) и Читинской (Агинский Бурятский автономный округ) областей. Изменился конституционно-правовой статус Пермской области (преобразована в Пермский край), Камчатской области (Камчатский край), Читинской области (Забайкальский край).

Следует отметить, что принятие решений об объединении автономных округов с краем, областью имеет ограничение конституционного характера. О.Е. Кутафин, оценивая перспективы такого объединения, справедливо отмечал: «...процесс слияния субъектов Федерации, осуществляемый в рамках действующей Конституции РФ, не может выйти за рамки этой Конституции, которая устанавливает (ч. 1 ст. 5), что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, *автономной области, автономных округов* — равноправных субъектов Федерации. Следовательно, в результате этого процесса должны сохраниться автономная область и минимум два автономных округа»².

Опуская некоторые недостатки правового регулирования объединительного процесса, отметим, что принятая и использованная в некоторых субъектах процедура не противоречила действующей Конституции РФ. Хотя упразднение нескольких субъектов Федерации и явилось результатом изначально политического решения, с точки зрения права вряд ли можно сказать, что его реализация осуществлялась нелегитимно.

Совершенно иная ситуация складывается вокруг субъектов Российской Федерации, не пожелавших пройти процедуру объединения. К ним следует отнести Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, входящие в состав Тюменской области, и Ненецкий автономный округ, входящий в состав Архангельской области.

Нежелание этих автономных образований объединяться с краем, областью имеет давнюю историю и экономическое обоснование. Видимо, поэтому, наряду с принятием федеральных конституционных законов, закрепляющих процесс объединения субъектов, шла разработка законоположений, определяющих возможность более тесной интеграции автономных округов с краем, областью, в состав которых они входят, без применения процедуры их объединения.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4916.

² Кутафин О.Е. Российская автономия. М., 2006. С. 451–452.

Определенные надежды на возможность такой интеграции дает норма ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, которая допускает применение процедуры урегулирования отношений автономных округов, входящих в состав края, области, федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

Актом, устанавливающим такие отношения, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепивший полномочия органов государственной власти субъектов РФ, включая автономные округа¹. Дополнения, внесенные в этот нормативный документ Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, существенно образом ограничили права органов государственной власти автономного округа². В соответствии с этим Законом, а также Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ³ о внесении дополнений в Закон от 6 октября 1999 г. автономный округ, в случае отсутствия договора с краем, областью, лишается самостоятельности в осуществлении более 30 полномочий (они переходят к органам государственной власти области, края).

Изменения внесены также в Бюджетный кодекс РФ, которым существенно ограничены полномочия автономного округа в бюджетной сфере в части зачисления в бюджет автономного округа налоговых поступлений, собираемых на территории округа. Все эти нововведения породили неопределенность в решении вопросов, возникших при попытке их реализации. Ранее отношения края, области с входящими в их состав автономными округами решались на основе Федерального закона от 6 октября 1999 г. и заключенного между ними договора. Отказ одного из субъектов РФ продлить действие договора автоматически приводил к введению в действие новых норм, регулирующих отношения края, области и автономного округа и предусматривающих утрату округом части полномочий.

Необходимость внесения поправок и дополнений в федеральное законодательство, определяющее взаимоотношения края, области и входящего в их состав автономного округа, появилась тогда, когда в процессе реализации на территории Архангельской области Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в ред. от 4 июля 2003 г.) возникла неопределенность в понимании и применении ряда норм. Для того, чтобы снять эту неопределенность и осуществить выполнение политического решения (фактическое объединение Архангельской области и Ненецкого автономного округа), изменения законодательства были необходимы.

Первым шагом в направлении обеспечения более тесной интеграции Архангельской области и Ненецкого автономного округа явился отказ от подписания нового договора между субъектами РФ. В 2007 г. договор между Архангельской областью и входящим в его состав Ненецким автономным округом заключен не был. Автоматически вступали в силу нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в новой редакции). Однако практическое их применение выявило множество проблем. Прежде всего, сложности возникли

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

² См.: Там же. 2003. № 27, ч. 2, ст. 2709.

³ См.: Там же. 2007. № 1, ч. 1, ст. 21.

при финансировании бюджетных учреждений на территории Ненецкого округа, при разрешении проблем, касающихся имущества бюджетных учреждений, унитарных государственных предприятий и др. Срочно был принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Об оперативности подготовки данного нормативного акта свидетельствует дата его принятия Государственной Думой — 16 ноября 2007 г.; уже через две недели он был подписан Президентом РФ и опубликован, в силу вступил 3 декабря 2007 г.

Следует отметить, что данный Закон фактически касался регулирования отношений Архангельской области и Ненецкого автономного округа, поскольку два оставшихся автономных округа (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий) заключили договор с Тюменской областью и на них не распространяются нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. в части, касающейся перераспределения полномочий между краем и автономными округами.

Ряд последовательно принимаемых федеральных законов закрепили особую процедуру фактического «вхождения» автономного округа в состав области. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. определил порядок передачи имущества из собственности автономного округа в собственность области: «Находящееся в собственности автономного округа, входящего в состав края, области, имущество, которое необходимо для использования органами государственной власти края, области, государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями края, области для осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 26.6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, подлежит безвозмездной передаче в собственность края, области, если иное не предусмотрено договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края, области»².

Значительно сократились полномочия Ненецкого автономного округа в части формирования бюджета округа. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (в ред. от 20 августа 2004 г.) налоговые доходы от федеральных налогов, сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежат зачислению в бюджет края (области) (абз. 2 п. 4 ст. 56). При отсутствии договора между областью и округом дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области (п. 9 ст. 131).

При распределении субвенций бюджетам субъектам РФ Ненецкий округ исключен из числа самостоятельных субъектов — получателей этих субвенций. Они распределяются на Архангельскую область в целом. Так, в Федеральном законе от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6066.

² См.: Там же. 2007. № 49, ст. 6066.

плановый период 2012 и 2013 годов» Ненецкий автономный округ отсутствует как самостоятельный субъект получения средств из федерального бюджета¹.

Таким образом, федеральный законодатель существенным образом изменил конституционно-правовой статус автономного округа. Во-первых, Ненецкий автономный округ утратил часть своих полномочий, закрепленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Во-вторых, округ утратил часть собственности, необходимой для полноценного осуществления управленческих функций на своей территории. С целью легитимации этой утраты Федеральным законом введена особая процедура перераспределения имущества, находящегося в собственности субъекта РФ — автономного округа. В-третьих, учреждены особые межбюджетные отношения, существенно ограничивающие участие органов государственной власти Ненецкого автономного округа в бюджетном процессе.

Общая оценка трансформации конституционно-правового статуса Ненецкого автономного округа была бы неполной без учета результатов последующего взаимодействия области и округа в процессе поиска наиболее оптимального разграничения полномочий между ними. Так, в 2010–2011 гг. предприняты шаги по перераспределению полномочий, которые исполняют органы власти Архангельской области на территории Ненецкого округа. Заключены договоры между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа об осуществлении отдельных полномочий Архангельской области на территории Ненецкого автономного округа в ряде сфер (сельское хозяйство, занятость населения, оказание медицинской помощи и обеспечение обязательного медицинского страхования)². Вместе с тем некоторое перераспределение полномочий в пользу автономного округа не снимает общей проблемы, связанной с существенным изменением его статуса.

Вывод об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ носит оценочный характер, поскольку содержание подобного статуса разработано в доктрине конституционного права, но его законодательное определение отсутствует. Вряд ли можно отнестись к мнению Конституционного Суда РФ, опровергнувшего в своем Определении от 12 мая 2005 г. суждение заявителя о том, что существенное изменение полномочий автономного округа является изменением его конституционно-правового статуса³, к нормативно-определенному положению. Даже ссылка на «особость» статуса автономного округа, входящего в состав края, области, закрепляемого ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, не убеждает в том, что полномочия автономного округа могут быть сведены до уровня административно-территориальной единицы. Большее значение с точки зрения правовой определенности имеет сформулированное в ч. 4 ст. 5 Конституции РФ положение о том, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны».

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 51, ч. 3, ст. 6809 (прил. 20, 23, 26, 27, 30, 31, 34–43).

² См.: Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2010. № 12; 2011. № 23. № 27.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3201.

Доктринальная интерпретация содержания понятия «правовой статус» также не совпадает с позицией Суда. По мнению многих исследователей, категория «права и обязанности» является составной частью (элементом) правового статуса субъекта права. «Данный элемент, — отмечает Н.А. Богданова, — занимает центральное место в обобщенной юридической характеристике любого субъекта конституционного права и служит своего рода правовой целью установления этого статуса»¹.

Исследуя содержание правового статуса субъекта Российской Федерации, А.А. Ливеровский пишет: «Данным принципом — “равноправие субъектов Российской Федерации” — должен руководствоваться федеральный законодатель при определении прав и обязанностей всех субъектов Российской Федерации. “Права и обязанности” являются обязательным элементом их статуса»².

Существенное изменение содержания и объема прав и обязанностей органов государственной власти конкретного субъекта РФ по сравнению с подобными ему государственно-подобными образованиями с неизбежностью влечет и изменение его статуса. Нет логики в том, что преобразование, например, автономной области в республику мы признаем за изменение конституционно-правового статуса (хотя объем прав меняется незначительно), и отказываем в таком признании субъекту РФ при кардинальном сокращении его полномочий.

Несмотря на различия в статусе субъектов РФ (республика, край, область, автономный округ, автономная область, город федерального значения), основы, определенные Конституцией РФ, должны быть неизменны. Этому подчинена, например, логика правового регулирования объединения субъектов РФ, нашедшая отражение в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 г. Закрепленная в Законе процедура объединения двух и более субъектов РФ отражает конституционные установления относительно возможности изменения статуса субъектов РФ — ликвидацию автономного округа как самостоятельной единицы в составе Федерации.

Законодательные «эксперименты» по «умалению» правоспособности автономного округа как субъекта РФ вносят лишь неопределенность в понимание самой категории «конституционно-правовой статус».

Существенное изменение полномочий автономного округа, входящего в край, область, свидетельствует о довольно вольной интерпретации конституционных положений федеральным законодателем. Оценивая правовой статус Ненецкого автономного округа, можно констатировать, что он лишь юридически сохранил свое место в перечне самостоятельных субъектов РФ (ст. 65 Конституции РФ). Фактически округ приобрел совершенно уникальный правовой статус, не имеющий аналогов в современном Российском государстве.

Сохранив внешние атрибуты самостоятельного субъекта РФ (территорию, органы государственной власти, законодательство, бюджет, собственность), Ненецкий автономный округ утратил возможность полноценно управлять на своей территории объектами, ранее находившимися в его юрисдикции. Он существенно отличается от иных автономных округов, являющихся субъектами РФ, что дает возможность провести градацию данных субъектов.

¹ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 3. С. 14.

² Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб., 2002. С. 144.

Можно говорить о существовании в России трех видов автономных округов, различающихся по своему конституционно-правовому статусу. Во-первых, это Чукотский автономный округ, который не входит ни в один из субъектов РФ. Он обладает полным набором статусных характеристик, позволяющих осуществлять государственную власть на своей территории в рамках Конституции РФ. Во-вторых, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, которые входят в состав Тюменской области, но сохраняют «набор» полномочий, характеризующий их как самостоятельных субъектов Федерации. Они имеют договорные отношения с Тюменской областью, участвуют в формировании органов государственной власти области, имеют с областью особые межбюджетные отношения. В-третьих, Ненецкий автономный округ, который юридически сохранил статус автономного округа, но фактически утратил существенные конституционно-правовые признаки субъекта РФ.

Л.Х. Мингазов,
доктор юридических наук, профессор
кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского)
федерального университета
internationallaw@rambler.ru

Некоторые положения республиканских конституций в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

***Аннотация:** статья посвящена проблеме правового положения республиканских конституций. Автором рассматриваются решения Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного суда Республики Татарстан, делается вывод о неисполнении актов конституционной юрисдикции.*

***Ключевые слова:** Конституция, суверенитет, конституции республик, решения Конституционного Суда.*

***Summary:** the article is devoted to the problem of legal status of republic constitutions. The author considers the decisions of the Constitutional Court and the Constitutional Court of the Republic of Tatarstan, the author make conclusion that constitutional acts of jurisdiction are not fulfilled.*

***Key words:** the Constitution, sovereignty, constitutional republic, the Constitutional Court.*

В отечественной юридической науке не выработано единой точки зрения относительно природы правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Дискуссии о том, относятся ли правовые позиции Конституционного Суда к источникам российского права или нет, продолжаются. Однако трудно не согласиться с точкой зрения С.П. Маврина, согласно которой правовые позиции Конституционного Суда РФ как нетрадиционный источник российского права, не являясь в чистом виде ни нормами права, ни судебным прецедентом, представляют собой самостоятельный элемент современной правовой материи, правовые явления особого рода, которые обладают надотраслевым праворегулирующим потенциалом, позволяющим им вполне обоснованно претендовать на самостоятельную роль в системе российского права¹.

¹ См.: Маврин С.П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–33.

Действительно, нельзя недооценивать роль решений Конституционного Суда РФ. Значительный вклад Суд внес и в совершенствование конституционного законодательства республик в составе Российской Федерации. Именно Конституционный Суд РФ подчеркнул, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации — это целостный, единый акт, имеющий высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта Российской Федерации, и такой силой обладает любое его положение. При этом Конституционный Суд РФ отметил, что конституции и уставы субъектов Российской Федерации, в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, находятся в особой связи с Конституцией РФ и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства¹.

Конституция РФ в ст. 16 закрепляет императивную норму, согласно которой Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. В то же время на конституционном уровне не закреплена правовая норма, указывающая на то, имеют ли право субъекты Федерации устанавливать, кроме федеральных, свои конституционные основы. Более того, в Конституции РФ нет положений, регламентирующих объем правовых отношений, регулирование которых требует закрепления в республиканских конституциях. Требования к минимуму правовых отношений, которые должны быть закреплены в республиканских конституциях, содержатся в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². Однако, как показывает практика развития конституционного законодательства республик, как до принятия указанного Закона, так и после отдельные положения республиканских конституций при рассмотрении их Конституционным Судом РФ оказались не соответствующими Конституции РФ.

Эти правовые позиции Конституционного Суда РФ сохраняют свою силу и обязательны для всех органов государственной власти, их необходимо учитывать при разработке и принятии республиканских конституций.

В 2009 г. Конституционный Суд РФ обратил внимание на проблему исполнения решений Конституционного Суда РФ и необходимость приведения республиканских конституций в соответствии с Конституцией РФ³. Суд отметил, что выявленный начиная с 2000 г. массив противоречащих

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК РФ, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30, ст. 3101.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

³ См.: Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации : решение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. URL: <http://www.ksrf.ru/Info/Maintenance/Pages/InformationKS.aspx> (дата обращения: 15.02.12).

Конституции РФ и решениям Конституционного Суда РФ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, прежде всего конституций (уставов), в основном был приведен в надлежащий вид. При этом Конституционный Суд РФ констатировал, что и по сей день в ряде субъектов Российской Федерации из текстов основных законов не исключены положения о суверенитете республик в составе Российской Федерации.

Действительно, вопрос о суверенитете республик Российской Федерации долгое время выделялся в ряду проблем, связанных с развитием России как федеративного государства. И именно Конституционный Суд РФ поставил точку в вопросе о том, имеют ли право на национальный суверенитет республики в составе Российской Федерации.

В своем Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»¹ Конституционный Суд указал, что суверенитет, по смыслу ст. 3–5, 67 и 79 Конституции РФ предполагает верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении и представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус; носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации.

Исходя из того, что суверенитет Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что республики в составе Российской Федерации, как и другие субъекты Федерации, статуса суверенного государства не имеют и решить этот вопрос иначе в своих конституциях не могут, а потому не вправе наделять себя свойствами суверенного государства — даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным. При этом Конституционный Суд РФ подчеркнул, что недопустимостью закрепления в конституциях республик в составе РФ принципа суверенитета не затрагивается принадлежность республике всей полноты государственной власти, которой она — в силу ст. 73 Конституции РФ — обладает вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В Определении от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25, ст. 2728.

Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан»¹ Конституционный Суд РФ конкретизировал, что положения конституции республики в составе Российской Федерации, провозглашающие народ этой республики носителем суверенитета и источником (единственным источником) власти в республике и тем самым исключающие, что таким источником является многонациональный народ Российской Федерации, не соответствуют Конституции РФ.

В Определении от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации»² Конституционный Суд РФ указал, что сохранение в конституциях положения о республике как суверенном государстве — даже с оговоркой, что ее суверенитет выражается в обладании всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, — противоречит Конституции РФ. При этом другие положения нормативных актов республик в составе Российской Федерации, которые хотя и не были предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, но содержат предписания о принадлежности суверенитета (полного или частичного) республике и именно на нем основывают те или иные полномочия и компетенцию органов государственной власти и характер правоотношений с Российской Федерацией, в том числе возникающих из договоров, по существу, независимо от формы изложения будут такими же, как и положения, которые решениями Конституционного Суда РФ признаны не соответствующими Конституции РФ.

В вышеупомянутой нами информации 2009 г. об исполнении своих решений Конституционный Суд РФ указал, что положения о народе (многонациональном народе) субъекта РФ как источнике власти сохраняются в текстах конституций республик (Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Республика Бурятия). Анализируя конституции указанных республик по состоянию на апрель 2012 г., следует отметить, что в конституции Кабардино-Балкарской Республики, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Республики Тыва, Республики Бурятия внесены изменения. Изменения внесены и в ст. 2 Конституции Чеченской Республики, однако ее новая редакция, на наш взгляд, по-прежнему вызывает сомнения по вопросу конституционности, поскольку совпадает с положениями редакций тех конституций, которые ранее были признаны неконституционными.

Не исключены положения о суверенитете и из Конституции Республики Татарстан, однако в данном случае внести изменения в республиканскую конституцию непросто. Дело в том, что в ст. 123 Конституции Республики Татарстан закреплено, что положения ст. 1 Конституции Республики Татарстан (содержащей дискуссионные нормы о суверенитете) и самой ст. 123 могут быть изменены только по результатам референдума. Такой порядок

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29, ст. 3117.

² См.: Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

изменения Конституции Республики Татарстан вполне соответствует федеральному законодательству и отвечает правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П. В сложившейся ситуации изменение ст. 123 Конституции Республики Татарстан, а затем и ст. 1 республиканской Конституции парламентским путем не будет, на наш взгляд, отвечать принципам народовластия и правового государства.

Сохраняются в Конституции Республики Татарстан и положения о гражданстве. В отношении гражданства субъекта Российской Федерации Конституционный Суд РФ в Определении от 6 декабря 2001 г. № 250-О пояснил, что Конституция РФ не предусматривает гражданство республик либо других субъектов РФ и их правомочия в этой области, поскольку только суверенное государство правомочно законодательно определять, кто является его гражданами, признавая их, тем самым, полноправными субъектами права, обладающими всеми конституционными правами человека и гражданина. Считаем необходимым отметить, что сохранение норм о гражданстве в республиканской конституции обусловлено и наличием Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденного Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ¹. Положения указанного Договора закрепляют, что граждане Российской Федерации, проживающие на территории Республики Татарстан, имеют право получать основной документ, удостоверяющий личность (общегражданский паспорт гражданина РФ), с вкладываем на государственном языке Республики Татарстан (татарском) и с изображением государственного герба Республики Татарстан.

Приведенные примеры демонстрируют актуальность проблемы исполнения решений Конституционного Суда РФ и на сегодняшний день. Учитывая путь становления конституционного правосудия, некоторые исследователи, к примеру, А.Н. Чертков, считают, что настало время наделить Конституционный Суд РФ правом непосредственно отменять противоречащие Конституции РФ правовые акты. Такая практика имеет место за рубежом (например, в Австрии) и может стать более эффективным механизмом обеспечения соблюдения Конституции, чем принятие решений о несоответствии нормативного правового акта Конституции РФ².

Поднимая проблему обязательности решений Конституционного Суда РФ, исследователи указывают причины, по которым решения данного Суда не получают должного и оперативного исполнения. Такая негативная практика, по мнению Н.В. Витрука, связана с рецидивами правового нигилизма, с ложным пониманием должностными лицами защиты интересов населения, с убеждением в первенстве целесообразности над конституционностью и законностью, с амбициями региональных лидеров, с недостаточной реакцией федеральных властей, с нежеланием судов общей и арбитражной юрисдикции, других государственных органов менять сложившуюся правоприменительную практику в соответствии с решениями и правовыми

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 3996.

² См.: Чертков А.Н. Практика Конституционного Суда РФ и динамика федеративных отношений // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 109–115.

позициями Конституционного Суда РФ и с другими факторами и обстоятельствами¹. Справедлива, на наш взгляд, и точка зрения Л.В. Лазарева, который к причинам неисполнения решений актов конституционной юрисдикции относит также неполноценность процессуального механизма исполнения актов конституционного правосудия, а порой и несовершенство самих этих актов². Однако необходимо помнить, что хотя Конституционный Суд РФ никогда прямо не заявлял о высшей юридической силе своих решений, в силу того, что позиции Суда основаны непосредственно на положениях Конституции РФ, выявляют конституционный или неконституционный смысл норм, они, безусловно, получают от Конституции РФ часть свойств «высшей юридической силы», а в процессе совершенствования законодательной и правоприменительной деятельности создание условий, которые способствовали бы безусловной реализации принципа общеобязательности решений Конституционного Суда РФ, стоит в ряду первоочередных задач.

¹ См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2005. С. 403; Конституционное правосудие в России. 1991–2001. Очерки теории и практики. М., 2001. С. 461.

² См.: *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 87.

Н.Г. Муратова,
доктор юридических наук, профессор
кафедры уголовного процесса и
криминалистики Казанского (Приволжского)
федерального университета
muratowan@mail.ru

Значение теории разделения властей для уголовно-процессуального права

Аннотация: в статье анализируется теория разделения властей и генезис судебной власти с учетом исторических аспектов зарождения данной теории и сквозь призму современного государственного режима.

Ключевые слова: разделение властей, судебная власть, судебное производство.

Summary: abstract article examines the theory of separation of powers and the genesis of the judiciary in the light of historical aspects of this theory and through the prism of modern public regime.

Keywords: separation of powers, the judiciary, the judicial proceedings.

С теорией разделения властей неизменно связывают генезис судебной власти, ее исторические типы в современных исследованиях общей теории государства и права, а также уголовно-процессуального права¹.

¹ См.: *Воскобитова Л.А.* Сущностные характеристики судебной власти. Ставрополь, 2003. С. 30–32; *Колоколов Н.А.* Судебный контроль в стадии предварительного расследования. М., 2004. С. 10–14; *Мурадьян Э.М.* Истина как проблема судебного права. М., 2004. С. 26–27; *Муратова Н.Г.* Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики. Казань, 2004. С. 62–64; *Химатуллин Р.С.* Конституционные основы судебной деятельности. Уфа, 2003. С. 15–17 и др.

Восприятие этой теории (равно как и принципа разделения властей) в настоящее время осуществляется сквозь призму современного государственного режима. Этой древней теории более 300 лет. Она ассоциируется со ставшими хорошо известными и узнаваемыми древними трибунами, мыслителями, философами, учеными-юристами. Идея разграничения видов деятельности различных государственных органов в самом общем виде высказывалась еще Платоном, Аристотелем, Полибием и др. Однако в юридической литературе редко отмечается роль Джона Лильберна (1618–1657 гг.) в становлении теории разделения властей. Между тем он одним из первых выдвинул идею разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную с целью обеспечения гарантии законности и предупреждения возможных злоупотреблений в государстве¹.

Традиционно основоположниками «классического» варианта теории разделения властей в юридической литературе называют Дж. Локка и Ш. Монтескье. Однако Дж. Локк, разделяя власти, подчинял все власти законодательным органам, поскольку «тот выше, кто может предписывать законы»². Он не выделял отдельно судебную власть, считая ее основным элементом исполнительной власти.

Дальнейшее развитие теория разделения властей получила в работах Ш. Монтескье, называвшего три «рода» власти: законодательную, исполнительную и судебную. Последняя, по его мнению, может быть доверена не какому-нибудь специальному органу, а выборным лицам из народа, привлекаемым к отправлению правосудия на определенное время³.

К.Н. Анненков отмечал, что у всех «культурных» народов Европы суд был учреждением чисто народным и притом всегда публичным⁴.

Ж.Ж. Руссо с позиции неотчуждаемого, единого и неделимого народного суверенитета критиковал идею Ш. Монтескье о разделении властей и одним из первых выдвинул предложение о разделении государственных функций, а не власти⁵. И. Кант, признавая необходимость разделения законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти, подчеркивал необходимость взаимного дополнения, связи и согласования⁶.

Трехсотлетняя теория разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную не могла возникнуть спонтанно, не отражая объективного развития общества и государства. Могло ли это произойти в государствах, где власть неизменно была сосредоточена лишь в одних руках — восточного деспота, царя, фараона, монарха? Думается, что М.Н. Марченко справедливо отмечает в качестве начала материализации теории разделения властей определенную стадию развития государства и общества, когда идет усиленный поиск путей и средств создания надежных гарантий прав и свобод подданных или граждан⁷.

¹ См.: *Лильберн Д.* Памфлеты. Соглашение свободного народа Англии. М., 1937. С. 107–119.

² *Локк Дж.* Избранные философские произведения : в 2 т. М., 1960. Т. 2. С. 79.

³ См.: *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1955. С. 292.

⁴ О классификации судебных решений см.: Анненков К.Н. Опыт комментария к Уставу гражданского судопроизводства. Т. 4 : Решение. Способы его обжалования. Судебные сроки. Судебные издержки. СПб., 1888. С. 12–13 и др.

⁵ См.: *Руссо Ж.Ж.* Исповедь. М., 2004. С. 693.

⁶ См.: *Кант И.* Соч. : в 6 т. Т. 4, ч. 4. М., 1965. С. 234–237.

⁷ См.: *Марченко М.Н.* Разделение властей в государственном механизме // Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 363.

Оригинальным в связи с этим представляется мнение Г.Ф. Шершеневича, который говорил о единстве государственной (высшей) власти: двух высших властей не может быть. «Отсюда, — писал Г.Ф. Шершеневич, — очевидна ошибочность взгляда, вызванного знаменитым французским писателем XVIII в., Монтескье, о необходимости разделения властей. Монтескье, в поисках государственного строя, при котором могла бы быть наиболее обеспечена свобода граждан, пришел к заключению, что главная опасность кроется в сосредоточении всей власти в одних руках. Монтескье предполагал установить три власти: законодательную, исполнительную и судебную. Но эти расчеты теоретически ошибочны, а потому и практически негодны. Трех равных по силе властей существовать не может. Законодательство, исполнение (управление) и суд — это не три власти, а только три формы проявления единой, неделимой государственной власти»¹.

Данная цитата на фоне всеобщего положительного внимания к теории разделения властей может выглядеть неуместной. Но в общетеоретической литературе также высказывается опасение, что этот принцип разделения властей нередко идеализируют, представляют чуть ли не в виде некоей панацеи от всех бед, и невольно создается впечатление, что в государственно-правовом механизме России немедленно установится подлинно демократический порядок, как только будет полностью воспринят принцип разделения властей².

Представляется, что воплощение в уголовно-процессуальном праве теории разделения властей обернулось появлением системы норм, регламентирующих судебное присутствие в уголовном судопроизводстве. Состязательный уголовный процесс предполагает иные формы и правила поведения субъектов права. Сам способ построения правоотношений становится иным, т. к. между ними в любом споре о праве находится суд — судебная власть осуществляется посредством уголовного судопроизводства.

Следует поддержать мнение авторов, которые предлагают в состязательном процессе в качестве центрального метода правового регулирования рассматривать судебный (арбитражный)³. Действительно, составной частью системы норм уголовно-процессуального права являются общепризнанные принципы и нормы международного права (ч. 3 ст. 1 УПК РФ), прежде всего обеспечивающие защиту прав человека в ходе уголовного преследования, а также международный судебный контроль (п. 2 ч. 4 ст. 413, ч. 5 УПК РФ). Кроме того, современная система принципов уголовного судопроизводства обеспечивается новой концептуальной совокупностью уголовно-процессуальных норм, гарантирующей свободу обжалования и судебную защиту конституционных прав и свобод личности. Уголовно-процессуальное право в настоящее время должно стать одной из форм воплощения судебной власти в уголовном судопроизводстве. Таким образом, возникает проблема судебных производств, в частности, досудебного производства, в ходе которого реализуется многофункциональная уголовно-процессуальная деятельность суда, направленная на реализацию

¹ Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве (лекции). Лекция третья. М., 1908. С. 33–34.

² См.: Марченко М.Н. Указ. соч. С. 384.

³ См.: Смирнов А.В. Модели уголовного процесса. СПб., 2000. С. 20; Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс. СПб., 2004. С. 38.

комплексного института судебной защиты с целью обеспечения доступа к правосудию и восстановления нарушенных прав и законных интересов при расследовании преступлений (судебный контроль)¹.

В настоящее время действующий УПК РФ предусматривает несколько видов судебных производств в досудебном производстве: судебный порядок рассмотрения жалоб (ст. 125), судебный порядок получения разрешения на производство следственного действия (ст. 165), а также порядок, предусмотренный ст. 448. За пределами уголовно-процессуального законодательства остается ряд судебных производств, которые регламентируются, например, административным или гражданским процессуальным законодательством (по делам лиц, не достигших к моменту совершения деяния возраста, с которого наступает уголовная ответственность, по жалобам на действия оперативно-розыскных служб и других должностных лиц). Эти правоотношения между субъектами права не являются уголовно-процессуальными, но вытекают из сферы уголовного судопроизводства. Соответственно, должен быть найден механизм взаимосвязи осуществления судебной власти в этих судопроизводствах.

Таким образом, теория разделения властей для уголовно-процессуального права имеет международно-правовое, социально-правовое, процессуально-правовое и регулятивное значение.

¹ См.: Муратова Н.Г. Указ. соч. С. 78.

Г.Р. Шайхутдинова,

*доктор юридических наук, профессор
кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского)
федерального университета
ildar_sh@mail.ru*

Понятие достойного уровня жизни по Европейской Социальной Хартии: теоретико-правовой анализ

Аннотация: статья посвящена вопросу о содержании понятия «достойный уровень жизни» по п. 1 ст. 4 Европейской Социальной Хартии. Рассматривается концепция исчисления заработной платы, соответствующей достойному уровню жизни.

Ключевые слова: достойный уровень жизни, средняя заработная плата по стране, Европейский комитет по социальным правам.

Summary: the present article focuses on the category of decent standard of living introduced by article 4(1) of the European Social Charter. The analysis is accompanied by the concept of remuneration, which is considered fair within the meaning of Article 4(1).

Key words: decent standard of living, the national average wage, European committee of social rights.

Право на справедливое вознаграждение является «**существенным результатом первых трех фундаментальных прав Социальной Хартии**»¹,

¹ Conclusions I of the Committee of Independent Experts. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCCollectedTexts_en.pdf (дата обращения: 18.06.2012).

а именно права на труд, права на справедливые условия труда и права на безопасные и здоровые условия труда. Без эффективной гарантии права на справедливое вознаграждение, представляющего собой одну из основных экономических целей человеческой деятельности, они потеряют свое значение.

Пунктом 1 ст. 4 Европейской Социальной Хартии предусматривается, что в целях обеспечения эффективного осуществления права на справедливое вознаграждение Стороны «обязуются признать право трудящихся на вознаграждение, которое позволит обеспечить им и их семьям достойный уровень жизни». В чем же заключается содержание понятия «достойный уровень жизни»?

Комитет по социальным правам, осуществляющий мониторинг соблюдения Хартии государствами, отметил, что концепция «приличного уровня жизни» является весьма иллюзорной, относительной и изменяется от государства к государству¹. Она не должна меняться в пределах одного государства. Государство должно предпринимать меры по ликвидации дисбаланса на своей территории.

В пятом наблюдательном цикле Комитет установил «предел приличия», согласно которому любой заработок, который является существенно меньше среднего национального заработка, не может считаться достаточным, чтобы обеспечить приличный уровень жизни в данном обществе². Комитет определил, что минимальный допустимый заработок должен составлять 68 % от среднего заработка в данной стране. Если сумма заработка падает ниже этого процента, то Комитет принимает во внимание наличие социальных, семейных и образовательных льгот, а также налоговые меры для получающих низкую заработную плату, существующие в данном государстве.

Комитет по социальным правам отметил, что во Франции, если принять во внимание семейные и иные социальные выплаты и систему налогообложения, благоприятную для семей, доход семьи с одним работающим родителем, зарабатывающим минимальную установленную законом заработную плату, достаточен, чтобы гарантировать ей или ему приличный уровень жизни³. Оправдание низким заработком для определенных категорий (в особенности молодежи) или для всех трудящихся в целом заключается в том, что это есть средство обеспечения более полной занятости. Комитет считает, что такая политика не может рассматриваться как допустимая, т. к. позволяет заработной плате падать до такого уровня, что работник не может поддерживать «приличный» уровень жизни для себя и своей семьи⁴.

В своем докладе о выполнении требований ст. 4 Хартии Исландия заявила, что нет четкого определения концепции средней заработной платы, которая в Исландии включает бонусы и платежи за производительность труда, а также платежи по возрасту. Комитет напомнил, что его прецедентное право в отношении п. 1 ст. 4 Хартии использует среднюю заработную плату (которая **может быть определена** как включающая «дополнительные» платежи) как

¹ См.: Conclusions II of the Committee of Independent Experts. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCCollectedTexts_en.pdf (дата обращения: 18.06.12).

² См.: Conclusions V of the Committee of Independent Experts.

³ См.: Conclusions XI-2 of the Committee of Independent Experts.

⁴ См.: Conclusions XII-1 of the Committee of Independent Experts.

стандарт измерения минимального уровня заработной платы и что он принял метод, в отношении которого легко получить статистическую информацию¹.

В Великобритании средняя еженедельная заработная плата в 1989 г. составляла 239,7 фунта стерлингов, поэтому предел уровня самой низкой допустимой заработной платы, установленный прецедентным правом Комитета, составлял 163 фунта стерлингов (68 % средней национальной заработной платы).

В Великобритании сельскохозяйственные рабочие получали минимальную заработную плату ниже уровня, установленного Комитетом. По крайней мере, 25 % работников-мужчин и 50 % работниц-женщин зарабатывали меньше предела приличия в 163 фунта стерлингов в неделю, установленного Комитетом.

По мнению Комитета по социальным правам, значительная часть работающих получала заработную плату ниже указанного порога. Работникам, имеющим семью, налоговые и социальные выплаты, повышали уровень доходов. Так, например, работник, в 1989 г. содержащий супругу и двоих детей и получавший 120 фунтов стерлингов в неделю, мог получить такие выплаты, что доход семьи достигал от 156,68 до 181,42 фунтов стерлингов в неделю в зависимости от возраста детей. Правительство Великобритании заявило, что налоговая политика и политика социальной безопасности направлены на повышение уровня общего дохода, который удовлетворял бы потребности трудящихся. Комитет не считал это убедительным, т. к. из семи семей только три фактически получают доход, приближенный к 163 фунтам стерлингов в неделю или превышающий эту сумму. Комитет пришел к выводу о том, что Великобритания не выполняет положение данного пункта².

Правительственный комитет заявил, что правило «68 процентов» было лишь «предварительным общим критерием», «руководством», нежели зафиксированным показателем, и что он должен «перевешивать» другие факторы (ситуацию в семье, другие доходы, пособия и многочисленные субсидии, налогообложение и т. д.)³. Метод «68 процентов» было трудно применить, и Комитет по социальным правам в Заключениях XIV-2⁴ разработал новый метод. Он основывается на определении предела приличия на уровне 60 % от среднего заработка по стране. Заработок понимается как включающий все выплаты, наличными или натурой, периодические и иные, которые работники получают за свой труд. В отличие от предыдущего, новый метод основывается на чистом заработке, т. е. после вычета налогов или выплат по социальному страхованию. Другое новшество касается того, что теперь Комитет рассматривает справедливость вознаграждения только в отношении работника, а не зависимых от него членов семьи. Такой подход связан с распространением семей с двойным доходом, в которых работают два супруга. Поэтому неразумно считать, что одна зарплата должна удовлетворять все нужды семьи.

¹ См.: Conclusions XII-1 of the Committee of Independent Experts. С. 90.

² См.: Там же. С. 92–94.

³ См.: Report 11 (I) of Unaccepted Provisions. С. 35–36.

⁴ См.: Conclusions XIV-2 of the Committee of Independent Experts. С. 92–94.

Предел в 60 % не является решающим. Государство должно доказать, что этот уровень явно выше черты бедности. Это важный момент, т. к. зарплаты, которые не повышают доход лица по сравнению с минимальным уровнем, не являются ни справедливыми, ни приличными. Даже если минимальный заработок падает ниже 60 %, Комитет автоматически не решает, что такая ситуация нарушает Хартию. Государство имеет возможность доказать, что в действительности этот уровень позволяет работнику вести достойную жизнь.

Согласно Дайджесту прецедентного права Европейского комитета по социальным правам от 1 сентября 2008 г. заработная плата должна быть выше уровня бедности в данной стране, т. е. составлять 50 % средней заработной платы по стране¹. Если заработная плата составляет от 50 % до 60 % от средней заработной платы по стране, то государство должно доказать, что она достаточна для достойного уровня жизни, что осуществляется путем предоставления детальной информации о стоимости жизни². Однако заработная плата, которая составляет меньше половины средней заработной платы по стране, будет считаться несправедливым вознаграждением, а соответствующее государство — не выполняющим требования п. 1 ст. 4 Европейской Социальной Хартии.

¹ См.: Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. 2008, September 1. С. 43.

² См.: Conclusions of the European committee of social rights. France. 2003. С. 120.

Д.Ю. Туманов,
кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой филиала Казанского
(Приволжского) федерального университета
в г. Набережные Челны
dmitriy-tumanov@mail.ru

Государственно-правовая политика Советского государства в отношении крестьянства в конце 1920 – 1930-х годах

Аннотация: статья посвящена анализу деятельности Советской власти при проведении кампаний по коллективизации сельских жителей и паспортизации населения, что фактически привело к новому закреплению крестьян.

Ключевые слова: коллективизация, раскулачивание, паспортизация, внеэкономическое принуждение, Советское государство, крестьянство.

Summary: the article is devoted to the analysis of activity of the Soviet power at carrying out of the campaigns on collectivization of countrymen and population certification that has actually led to new enslaving of peasants.

Keywords: collectivization, dispossession, certification, noneconomic compulsion, the Soviet state, peasantry.

В период становления Советской власти крестьянство в России составляло подавляющее большинство: при общей численности населения

РСФСР в конце 1917 г. в 91 млн человек городское население насчитывало 15,5 млн человек (около 17 %), сельское — 75,5 млн человек (около 83 %)¹. Тем не менее Советы, направляемые партией большевиков, практически с первых дней стали проводить политику установления диктатуры немногочисленного пролетариата, при этом ограничение политических прав крестьян было закреплено конституционно.

Представитель фракции левых эсеров Спиридонова на V Всероссийском съезде Советов при обсуждении проекта Конституции РСФСР 1918 г. прямо заявила, что «партия большевиков по отношению к крестьянам начинает становиться на путь губительной политики, который крестьянство, поддерживающее всю социальную революцию, отгонит от политической борьбы. Эта политика убьет у крестьян любовь к Советской власти. В процессе исторической борьбы, — говорила Спиридонова, обращаясь к крестьянским депутатам, — вы будете находиться, согласно диктатуре, только навозом, а не творящей личностью»².

Еще более решительное наступление на положение крестьянства началось в период свертывания НЭП. На XV съезде ВКП (б), прошедшем в декабре 1927 г., неоднократно звучали высказывания о том, что мелкое и раздробленное крестьянское хозяйство уже исчерпало свои возможности и является препятствием для всего социалистического строительства³. Съезд принял постановление «О работе в деревне», в котором одобрялось решение ЦК об итогах колхозного строительства от 30 декабря 1926 г. и предписывалось усилить помощь делу колхозного строительства всем партийным организациям и работникам⁴. Решение партии стало отправной точкой двух взаимосвязанных процессов: ликвидации кулачества и поголовной коллективизации сельчан.

Раскулачивание зажиточных хозяйств (а не только кулацких) и арест значительной части раскулаченных приняли массовый характер с февраля 1930 г. Согласно постановлению Политбюро ЦК ВКП (б) от 30 января «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» устанавливались контрольные цифры по раскулачиванию в основных районах в 3–5 % от общего числа крестьянских хозяйств с целью «сосредоточить удар по действительно кулацким хозяйствам и безусловно предупредить распространение этих мероприятий на какую-либо часть середняцких хозяйств»⁵. Между тем, по данным статистического обследования, осенью 1929 г. кулацкие хозяйства составляли по СССР 2,3 %, в том числе по РСФСР — 2,2 %, а по зерновым районам — от 1,2 до 2,5 %. Значит, в число раскулаченных неизбежно должна была попасть и часть середняков. Так и произошло. Опубликованные материалы свидетельствуют о многочисленных случаях раскулачивания не только среди зажиточных крестьян, но и среди

¹ См.: Народное хозяйство РСФСР за 70 лет : стат. ежегодник / Госкомстат РСФСР. М., 1987. С. 8.

² V Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и крестьянских депутатов : стенографический отчет. М., 1918. С. 5556.

³ См.: XV съезд Всесоюзной коммунистической партии (б) : стенографический отчет. М.; Л., 1928. С. 1114, 1156.

⁴ См.: Там же. С. 1314.

⁵ История государства и права России в документах и материалах. 1930 — 1990-е гг. / сост. И.Н. Кузнецов. Минск, 2003. С. 7.

середняков и даже бедняков. Так, в Сызранском округе (Средняя Волга), например, из 500 хозяйств, намеченных к раскулачиванию, 60–65 % оказались середнячками и беднячками. В некоторых районах Кузнецкого округа (Сибирь) предполагалось раскулачить до 21 % хозяйств. В Шишакском районе Полтавского округа (Украина) было раскулачено 500 хозяйств, хотя общее число кулацких из них составляло всего 340 и т. д.¹ Прокурорская проверка, проведенная по семи округам Западной области (Вяземский, Ржевский, Смоленский и др.), по состоянию на 1 мая 1930 г. выявила 729 случаев незаконного раскулачивания, из них 63 — семей сельской интеллигенции, 48 — семей военнослужащих; 1152 случая незаконного индивидуального обложения; 507 случаев незаконного лишения избирательных прав².

Вполне естественно, что насильственная коллективизация породила сопротивление со стороны крестьянства. Только в январе-марте 1930 г. по стране прошло более 2200 волнений, в которых участвовало почти 800 тыс. человек³. Если в 1929 г. наибольшее число выступлений произошло по причине хлебозаготовок — 36,9 %, на религиозной почве — 30,2 %, в связи с коллективизацией — 12 % выступлений крестьян, то в 1930 г. выступления, связанные с коллективизацией и раскулачиванием, составляли уже 70,7 % (из них коллективизация — 53,7 % и раскулачивание — 17 %), на религиозной почве произошло 10,8 %, а в связи с хлебозаготовками — 3,9 % выступлений⁴. Социальная обстановка в стране сильно обострилась: возрастание числа крестьянских волнений привело к тому, что реальной угрозой того времени стала возможность новой широкомасштабной крестьянской войны.

Выступления крестьян подавлялись очень жестко. Статистика свидетельствует, что в 1930–1931 гг. в отдаленные районы было выслано 381 тыс. крестьянских семей, общей численностью 1,8 млн человек. Высылки продолжались и в последующие годы. Всего в 1930-х гг. было выслано 2,25 млн человек. К этим цифрам следует добавить тех, кого сразу же отправляли в лагеря — 120 тыс. крестьян⁵.

Насильственная коллективизация и раскулачивание привели к концу 1930-х гг. к свертыванию естественных процессов социального развития деревни, проследивавшихся не только до революции 1917 г., но и в 1920-х гг. Был запрещен найм рабочей силы, усилилось давление, переросшее затем в репрессивную политику против зажиточных и частично средних слоев крестьянства.

В 1932 г., несмотря на лозунги о сплошной коллективизации, почти 40 % крестьянских хозяйств оставались вне колхозов. С конца 1931 г. и на протяжении всего 1932 г. отмечались повсеместные выходы из колхозов. Государство пошло на некоторые уступки, предоставив колхозникам льготы, благодаря чему они могли приобретать скот. Только с разрешением иметь приусадебные

¹ См.: Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. 1927–1939. Документы и материалы : в 5 т. Т. 2: Ноябрь 1929 — декабрь 1930 / под ред. В. Данилова и др. М., 2000. С. 18.

² См.: История государства и права России в документах и материалах. 1930–1990-е гг. С. 31–35.

³ См.: *Томарев В.И.* О чем мы говорили по секрету. Волгоград, 1990. С. 135.

⁴ См.: Трагедия советской деревни... С. 20.

⁵ См.: *Грациози А.* Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне. 1917–1933 : пер. с англ. М., 2001. С. 48–49.

участки и принятием Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП (б) 17 февраля 1935 г. Устава сельскохозяйственной артели¹ в ходе коллективизации наступил перелом. Уже к лету 1935 г. в колхозах состояло 83,2 % крестьянских дворов, к концу второй пятилетки — 93 %².

Наряду с другими преобразованиями одним из первых шагов Советской власти стала отмена дореволюционной паспортной системы. Первоначально паспорта выдавались по желанию, удостоверить свою личность можно было практически любым документом. Это, конечно, создавало определенные трудности в отношении контроля над миграцией населения, а также отбывания трудовой повинности.

Ситуация с передвижением населения была взята под контроль со стороны государства в связи с развертыванием программы индустриализации, что требовало планового учета и распределения рабочей силы, а также в связи с массовой коллективизацией сельчан, многие из которых пытались скрыться в городах, что вызвало серьезный рост неконтролируемой миграции.

В соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов»³ в СССР ввели единую паспортную систему и паспорта единого общесоюзного образца для граждан СССР с обязательной их пропиской в территориальных органах милиции. Отсутствие прописки в то время означало недействительность паспорта.

Уже в течение 1933 г. было выдано 34 131,5 тыс. паспортных документов (включая 27 542,5 тыс. паспортных книжек, 3 867,4 тыс. годичных паспортов, 2 721,7 тыс. временных удостоверений)⁴. При этом паспортизация сопровождалась операциями по очистке городов, поскольку паспортная система вводилась прежде всего в городах, в первую очередь в крупных и портовых. В крупных городах, где было трудно получить прописку, около 385 тыс. человек не получили паспорта и были вынуждены покинуть место проживания в срок до 10 дней с запретом на устройство в другом городе, даже в небольшом. Кроме того, некоторые жители при объявлении паспортизации сами предпочли покинуть города, понимая, что они не смогут получить паспорт. Так, только в Москве всего за 2 месяца население уменьшилось на 60 тыс. человек, в Ленинграде за один месяц — на 54 тыс.⁵

Паспортизация была в основном завершена в 1940 г. Введение единой общесоюзной паспортной системы было направлено на унификацию правового положения советских граждан. В то же время установление паспортной системы с обязательной пропиской означало значительное ограничение свободы передвижения, возможности выбора места жительства для городских жителей, более того, способствовало установлению жесткого административного надзора за горожанами.

¹ См.: Собр. законодательства СССР. 1935. № 11, ст. 82.

² См.: *Жиромская В.Б.* Демографическая история России в 1930-е гг. Взгляд в неизвестное. М., 2001. С. 166.

³ См.: Собр. законодательства СССР. 1932. № 84, ст. 516.

⁴ См.: ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 1. Д. 4155. Л. 199–201.

⁵ См.: *Черная книга коммунизма. Преступления. Террор. Репрессии* : пер. с фр. / С. Куртуа, Н. Верт, Ж.-Л. Панне и др.; отв. ред. И.Ю. Белякова. М., 1999. С. 180–181.

Однако положение сельских жителей оказалось еще более сложным: они вообще не получали паспортов. Для того чтобы покинуть постоянное место жительства даже на короткий срок, крестьяне должны были получить специальную справку (разрешение) от сельского совета или колхоза. В соответствии с Постановлением СНК СССР и ВКП (б) от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания»¹ была установлена обязательная годовая норма отработки трудодней (средний размер по СССР — 80) в колхозах — чем не барщина? Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 13 апреля 1942 г. «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней»² на время войны для трудоспособных колхозников были повышены обязательные минимумы трудодней: до 150 трудодней (что практически в 2 раза превышало довоенную норму), на членов семей колхозников в возрасте от 12 до 16 лет — не менее 50 трудодней. За невыполнение установленной нормы могло последовать привлечение к уголовной ответственности и лишение приусадебного земельного участка. Таким образом, крестьянство было вновь прикреплено к земле и принуждалось к труду внеэкономическими способами.

В деревне была установлена система, превратившая крестьян, составлявших в конце 1930-х гг. до 70 % населения страны, в подчиненную, легально подвергаемую дискриминации группу, судьба которой полностью находилась в руках государства³.

Аббревиатуру «ВКП(б)» жители деревни расшифровывали по-своему: Второе Крепостное Право (большевик)⁴. Сельское население начало получать паспорта только с 1974 г., а в период с 1935 по 1974 гг. колхозникам не разрешалось переезжать в другую местность, они были привязаны к колхозу и месту жительства⁵. Советское «крепостное право» длилось практически 40 лет.

Таким образом, был сломан многовековой социальный уклад российского общества. Осознавая неспособность каким-либо образом повлиять на свое положение, крестьянство любым возможным способом мигрировало в города. В результате численность колхозного крестьянства уже в 1979 г. составила всего 14,9 % общего населения страны, а рабочих и служащих — соответственно 85,1 %⁶.

¹ См.: СП СССР. 1939. № 34, ст. 235.

² См.: Там же. № 4, ст. 61.

³ См.: *Грациози А.* Указ. соч. С. 66.

⁴ См.: *Стецовский Ю.И.* История советских репрессий. М., 1997. Т. 2. С. 224.

⁵ См.: Википедия. [Электронный ресурс]. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Паспорт_гражданина_СССР (дата обращения: 18.01.12).

⁶ См.: Народное хозяйство СССР, 1922–1982 : юбилейный стат. ежегодник / отв. за вып. Л.А. Уманский; зав. ред. О.К. Макарова; ред. Е.А. Тимофеева, Ю.С. Чупрова. М., 1982. С. 30.

• К ЮБИЛЕЮ ВУЗА –
**СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФИЛИАЛ МОСКОВСКОГО
ГУМАНИТАРНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА •**

О.В. Папшева,
кандидат педагогических наук,
зам. директора по учебной и научной работе
Северо-Кавказского филиала
Московского гуманитарно-экономического
института
skfmgei@mw.narzan.ru

**Роль Северо-Кавказского филиала
Московского гуманитарно-экономического
института в формировании культурно-
образовательного пространства города**

***Аннотация:** статья посвящена анализу роли учреждений высшего профессионального образования при вхождении в культурно-образовательное пространство города (региона).*

***Ключевые слова:** культурно-образовательное пространство, воспитательное пространство вуза, оптимизация профессиональной подготовки.*

***Summary:** the article analyzes the role of institutions of higher education when entering the cultural and educational area of the city (region).*

***Keywords:** cultural and educational space, educational space of the university, the optimization of training.*

Современный рынок образовательных услуг представлен значительным количеством учебных заведений высшего профессионального образования. Как может профессиональное учебное заведение сохранить свою конкурентоспособность, доказать свою значимость и состоятельность? Прежде всего, надо ответить на ряд вопросов: кого, каких именно специалистов надо готовить? Какой объем личностной и профессиональной подготовки наиболее оптимален? Как грамотно и стратегически современно выстроить процесс профессиональной подготовки? Ответы на данные вопросы помогают определить место учреждения высшего профессионального образования не только в образовательной системе города и региона, но и в культурном пространстве.

«Новые стратегические приоритеты в образовании требуют применения опережающих педагогических технологий, с помощью которых создается особая среда (аура) обучения и при которых изучение интегративного содержания специальности не только сочетается, но и направляется содержанием общечеловеческих ценностей, чтобы студент не только мыслил целостно,

но и поступал в соответствии с высокими нравственными категориями — культурой в широком гуманном смысле этого слова»¹.

Уже 15 лет на территории города Минеральные Воды Ставропольского края в условиях достаточно жесткой образовательной конкуренции работает Северо-Кавказский филиал Московского гуманитарно-экономического института. Сегодня Северо-Кавказский филиал МГЭИ является активной саморазвивающейся системой обеспечения высшего профессионального образования. Для оптимизации профессиональной подготовки в филиале создана необходимая информационная база, обеспечивающая подготовку высококвалифицированных специалистов и доступ студентов к различным сетевым источникам информации, включая Интернет.

Реализация основной образовательной программы подготовки возможна благодаря доступу каждого студента к библиотечным фондам и базам данных, по содержанию соответствующих полному перечню дисциплин основной образовательной программы, наличию методических пособий и рекомендаций по всем дисциплинам и видам занятий — практикумам, курсовому и дипломному проектированию, практикам, а также наглядных пособий, аудио-, видео- и мультимедийных материалов. По профилю образовательных программ в библиотеке филиала используется справочно-информационная программа «КонсультантПлюс». Студенты имеют доступ к Централизованной библиотечной системе города Минеральные Воды и к «Университетской библиотеке онлайн», лицензионным материалам (электронным версиям книг и другим информационным ресурсам), размещенным на сайте www.biblioclub.ru. Помимо стандартных информационно-справочных систем, к которым относятся «КонсультантПлюс», «Гарант» и др., а также систем, имеющих в сети Интернет, доступных для студентов филиала с любого компьютера, находящегося в компьютерных классах и читальном зале, в филиале создана база информационно-справочных и учебно-методических материалов для самостоятельной работы студентов.

В филиале активно действуют все формы межфакультетских объединений (научно-практические конференции и круглые столы, советы оперативного реагирования, Совет кураторов и т. д.), формы межкафедральных объединений (межкафедральные научно-практические конференции, интегрированные заседания и т. д.), студенческих научных и общественных объединений.

Одним из активно развивающихся направлений деятельности филиала является заключение долгосрочных договоров с потенциальными работодателями на прохождение студентами всех видов практики на базе подотчетных им предприятий, организаций и учреждений, что обеспечивает непрерывный и достаточно эффективный мониторинг соответствия уровня и качества подготовки выпускников СКФ МГЭИ требованиям современного рынка труда региона и ожиданиям потенциальных работодателей.

Поскольку филиал играет немаловажную роль в формировании социокультурного пространства города и региона, одной из основных задач

¹ *Байдено В. И.* Современное профессиональное образование, его стандарты и новая социально-экономическая среда // Среднее профессиональное образование. 2002. № 7. С. 8–11.

его деятельности является построение эффективного воспитательного пространства. Данная задача реализуется одновременно по нескольким направлениям.

1. Нормативное обеспечение.

Обеспечение деканатов, кафедр, органов студенческого самоуправления всей необходимой нормативно-правовой документацией и проведение с ними соответствующих консультаций и инструктивных совещаний.

Обеспечение и создание банка данных необходимой документации по вопросам воспитания для всех воспитательных структур.

Регулярный контроль за выполнением законов, решений, распоряжений всеми субъектами воспитательного процесса.

2. Программно-методическое и содержательное обеспечение.

Взаимодействие с социальными партнерами (предприятиями, организациями и общественными объединениями города Минеральные Воды) в организации воспитательной деятельности со студентами.

Вовлечение в воспитательный процесс студенческой молодежи деятелей науки и культуры, искусства и религии, политики и права, работников других сфер общественной жизни города Минеральные Воды.

Заключение долгосрочных договоров о сотрудничестве с учреждениями культуры, правоохранительными органами, медицинскими учреждениями города Минеральные Воды, региона Кавказских Минеральных Вод и Ставропольского края с целью обеспечения наиболее эффективной реализации задач воспитательной работы со студентами.

Включение студентов филиала в движение студенческих отрядов (создание педагогического отряда, развитие волонтерского движения студентов филиала). Привлечение студентов к научному и социальному проектированию в рамках научно-исследовательских направлений деятельности кафедр филиала и учебно-исследовательских лабораторий.

III. Информационное обеспечение.

Разработка учебно-методических пособий по реализации системы воспитания в филиале.

Разработка и осуществление плана повышения квалификации руководителей и организаторов воспитательной деятельности в учебных группах, на кафедрах, в деканатах, общественных организациях.

Издание необходимой информационно-методической литературы по проблемам воспитания молодежи в образовательном пространстве высшего учебного заведения.

Регулярное проведение конференций, семинаров, проблемных обсуждений по обобщению опыта и определению перспектив воспитательной работы в учебных группах, на кафедрах, факультетах, в филиале в целом.

Т.Н. Бицьева,

кандидат юридических наук,
декан юридического факультета
Северо-Кавказского филиала Московского
гуманитарно-экономического института
mw_skfmgel@mw.stv.ru

Наиболее важные вопросы разработки предмета и целей концепции проекта федерального закона

Аннотация: в статье представлен анализ роли четкого формулирования предмета и целей концепции законопроекта. Рассмотрены вопросы значимости развернутого закрепления в Регламенте Государственной Думы РФ предмета и целей концепции проекта федерального закона.

Ключевые слова: концептуализация законопроекта, статус концепций законопроекта, предмет концепции проекта федерального закона, цели концептуальных положений законопроектов.

Summary: this article presents an analysis of the role of articulating the concept of the object and purpose of the bill. The questions of the significance of the full-scale consolidation in the Regulations of the State Duma of the object and purpose of the concept of the draft federal law.

Keywords: conceptualization of the bill, the status of the concepts of the bill, the subject of the concept of the draft federal law, the objectives of the conceptual provisions of bills.

В разработке концепции проекта федерального закона особое место занимает четкое и ясное формирование предмета и целей этого феномена. Однако сложность такой задачи состоит в том, чтобы в итоге эти наиболее важные элементы концепции проекта федерального закона активно «работали» на будущий закон.

Как показывает анализ внесенных, а в последующем и принятых концепций федеральных законопроектов, единое понимание их сущности и структуры отсутствует. Они во многом формализованы, «все на одно лицо», носят «поточный характер». В них не видны замысел, предмет, цели и специфика конкретного законопроекта. Разработчики (инициаторы) таких концепций и законодатели нередко проявляют пассивность, всего лишь «отдают дань моде», глубоко не вникая в существо концептуальных положений и не всегда понимая их ценность и практическую значимость, считают ее простой формальностью. Всю тяжесть их разработки перекладывают на плечи правовых управлений. В результате многие концептуальные положения и особенно предмет концепции законопроекта и ее цели оторваны от реальной действительности, существуют «сами по себе». В одних случаях в них просматривается академизм, т. е. их трудно понять, в других — наоборот, упрощенное толкование, не охватывающее существа предмета законодательного регулирования.

В большей части концепций законопроектов, к сожалению, отсутствует основа и «золотая середина», которая должна содержаться в каждой концепции, объяснять их предмет, цели и практическую значимость, обеспечивать баланс (соответствие) теории и практики. Концепция тем и отличается от доктрины и других сугубо теоретических документов, что имеет такой баланс.

По своей сути предмет и цели концепции любого законопроекта являются ее центральными, системообразующими элементами. Как никакие другие элементы исследуемой концепции, они позволяют увязать будущий закон с единой законодательной системой.

В связи с этим перспективной видится возможность осуществления связи «концептуального юридического мышления» с содержанием законотворческой деятельности субъектов права законодательной инициативы. Если в концепциях четко сформулированы их предмет и цели, то это служит благоприятной основой для того, чтобы объективировались законотворческие идеи, зарождались элементы законодательных конструкций и принципов.

В данном контексте заслуживают внимания предложения ряда авторов о выделении понятия «концептуализация права»¹, под которым подразумевается результат процесса концептуальной работы в каком-либо направлении. Научный и практический интерес представляет понятие «концептуализация законопроекта», включающее органическое единство предмета и целей концепции проекта федерального закона и предмета и целей самого законопроекта. Речь идет о решении методологических и научно-практических задач. В частности, научный уровень разработанной концепции проекта федерального закона не может быть высоким, если ее предмет и цели не гармонируют с предметом и целью предлагаемого законопроекта и не соответствуют общему направлению развития законодательства.

В качестве подтверждения справедливости такого подхода отметим, что если в концепции законопроекта слабо представлен предмет и размыты ее цели, то такая концепция теряет свой смысл, а законопроект нельзя считать концептуализированным.

Между тем, несмотря на большую научно-практическую значимость концепций законопроектов и признанность этого феномена юридической наукой, в практике законотворческой деятельности федеральных органов государственной власти такие концепции до сих пор не имеют своего *оригинального статуса* и не являются самостоятельными процессуальными документами. Существуют лишь общие суждения среди их разработчиков о том, как подготовить концепцию проекта федерального закона, как наиболее оптимально сформулировать ее предмет и цели. Однако при этом используются многозначные характеристики и оценки, не всегда позволяющие ясно сформулировать предмет и цели концепции проекта федерального закона, соответствующие ее сути и назначению. В результате предмет и цели концепции проекта федерального закона нередко противоречат действующему законодательству, а в ряде случаев оказываются нереалистическими.

Подчеркнем, что практика четкого и ясного формулирования предмета и целей концепции проекта федерального закона не только открывает новые возможности для более глубокого теоретического осмысления роли исследуемого феномена в познании и проникновении в сущность законопроекта, но и позволяет понять смысл нововведений, правильно их истолковать, усилить их легитимность.

¹ См. напр.: Матюхин А.А. Государство в сфере права: институциональный подход. Алма-Ата, 2000. С. 40.

Однако такой подход нуждается в том, чтобы предмет концепции проекта федерального закона и ее цели имели свое развернутое закрепление в Регламенте Государственной Думы.

В частности, в Регламенте должны содержаться положения о том, чтобы среди представляемых в Думу документов в качестве самостоятельного документа (а не в составе пояснительной записки) была выделена концепция проекта федерального закона со своим предметом и целями. Соответственно, их дальнейшую доработку и конкретизацию, более подробное описание следует закрепить в положениях о комитетах Государственной Думы и служебных инструкциях их отделов.

Предлагаемое повышение статуса концепции проекта федерального закона, ее предмета и целей, с нашей точки зрения, обяжет федеральные органы государственной власти и в первую очередь субъектов права законодательной инициативы по-новому отнестись к разработкам и формулированию предмета и целей концепции проекта федерального закона.

Обратим также внимание на то, что в сравнении с категорией «предмет законопроекта» категория «предмет концепции проекта федерального закона» играет в законотворческом процессе первостепенную роль. Именно благодаря четкому и ясному формулированию предмета концепции проекта федерального закона разрабатывается полноценная законодательная конструкция и определяется предмет такого законопроекта. Как считает Т.А. Доценко, организованность, строгость, «математичность» юридического знания в первую очередь задаются не предметом правовой конструкции, а предметом правовой концепции¹.

В связи с этим есть основание говорить о том, что именно предмет концепции проекта федерального закона дает исследуемому феномену индивидуализирующую характеристику, ибо предоставляет возможность воплотить идеи, заложенные в предмете концепции законопроекта с предметом будущего законодательного регулирования.

Опыт последних десяти лет показывает, что для того чтобы достичь целей концептуальных положений законопроектов, недостаточно их сформулировать и разработать план действий. Как отмечает А.В. Нестеров, научно обоснованные цели концепций проектов федеральных законов заставляют по-новому взглянуть на их соответствие предметам и целям законодательного регулирования, а также современному этапу развития общества, государства и права².

Наиболее трудной задачей является установление предмета концепции проекта федерального закона и его согласование с предметом законодательного регулирования. Между тем, при слабом научном обосновании предмета и целей концепций законопроектов происходит несогласованность норм закона. Например, в ч. 2 ст. 64 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³ был определен перечень субъектов, имеющих

¹ См.: Доценко Т.А. Сущность юридических конструкций // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. С. 18–19.

² См.: Нестеров А.В. О теории и практике регламентации // Государство и право. 2005. № 1. С. 91.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

право контролировать состояние экологии. Однако Федеральный закон от 24 июня 2008 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в статью 64 Федерального закона “Об охране окружающей среды”»¹ исключил муниципальный экологический контроль из перечня субъектов, имеющих на это право. В то же время такой контроль предусмотрен Земельным (п. 1 ст. 72) и Лесным (ст. 98) кодексами. Подобного рода дефекты законодательства во многом связаны с отсутствием определенности концептуальных положений предметов и целей проектов федеральных законов.

Нельзя не обратить внимание на то, что реальная жизнь сложнее теоретических представлений о ней, ибо создание даже самой совершенной концепции законопроекта и соответствующее формулирование ее предмета и целей связано с абстрагированием, отвлечением от случайного и второстепенного. Поэтому важным средством повышения результативности концепции проекта федерального закона и норм будущего закона являются предмет и цели концепции законопроекта, опосредованные законодательской практикой.

Действие федеральных законов, закрепивших *принципиальные* изменения в системе общественных отношений, изучается, к сожалению, весьма поверхностно. Как следствие, в обществе зарождаются негативные явления, которые законодатель не предвидел и поэтому не предусмотрел действенных мер по их локализации, выраженных, в частности, в предмете и целях соответствующего законопроекта. Например, неэффективность закона о гражданстве, по нашему представлению, во многом зависит от расплывчатой формулировки его предмета и целей. В результате в нормах закона просматривается излишняя категоричность и даже репрессивность. Миллионы бывших советских граждан, в течение двух десятилетий проживая на территории субъектов Российской Федерации в абстрактном статусе «соотечественников», не могут получить российского гражданства, тем самым они ущемлены в своих правах. Лишь в феврале 2010 г. Правительство РФ внесло законодательные инициативы об упрощении процедур, связанных с получением гражданства для бывших граждан СССР. Подобная ситуация «присутствует» и в концепциях многих других федеральных законов (о земле, образовании, здравоохранении, обороне, государственной службе, местном самоуправлении, избирательной системе и др.).

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Определение предмета и цели концепции проекта федерального закона является необходимым этапом законодательского процесса. Они должны закрепляться в регламентах Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства Российской Федерации.

Разработка и формирование предмета концепции законопроекта выступает методом исследования самого права, его потенциальных возможностей.

Предмет концепции должен содержать следующие основные элементы: планирование, прогнозирование, уровень правового воздействия, критерии эффективности законодательного процесса, результаты решения предстоящих задач.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 26, ст. 3012.

А.П. Мазуренко,
кандидат юридических наук, доцент,
декан факультета экономики и управления
Северо-Кавказского филиала Московского
гуманитарно-экономического института
decanpetrovich@mail.ru

Правотворческая политика России в условиях экономической интеграции и правовой глобализации

***Аннотация:** статья посвящена проблемам оптимизации российской правотворческой политики в условиях правовой глобализации и всесторонней экономической интеграции государств.*

***Ключевые слова:** факторы, правотворчество, глобализация, правотворческая политика.*

***Summary:** the paper is devoted to problems of optimization of the Russian law-making policy in the context of legal globalization and economic integration of the full.*

***Keywords:** factors law-making, globalization, law-making policies.*

Любые изменения, происходящие в современной России, как и в других развитых странах, связаны с проблемами глобализации и всесторонней интеграции государств. Прежде всего, речь идет об экономической интеграции, поскольку экономика является базовой сферой общественных отношений. В свою очередь, процесс правовой глобализации выступает необходимым сопутствующим направлением международного сотрудничества в этих условиях.

Названные проблемы на протяжении последних лет находятся в центре внимания ученых, политиков, бизнесменов, людей искусства, журналистов, религиозных деятелей. По словам А.А. Требкова, глобализация — один из важнейших процессов, происходящих сегодня в мире, от него во многом будут зависеть дальнейшие перспективы развития человечества¹. Это объясняется тем, что в новом тысячелетии перед человечеством возникли глобальные задачи, от успешного решения которых зависит его судьба. Особенно ярко данная тенденция проявилась в условиях непрекращающегося мирового финансово-экономического кризиса, наглядно продемонстрировавшего взаимозависимость различных государств от общемировых экономических процессов.

В связи этим заместитель председателя комитета по международным делам Совета Федерации В. Лихачев отмечает: «Международное сообщество единодушно в признании глобальности кризисных явлений в экономике, финансах, экологии, энергетике, других сферах». По его мнению, имеет смысл сформировать и внести на рассмотрение Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН дипломатическую инициативу Российской Федерации о разработке проекта кодекса поведения государств перед вызовами и угрозами XXI в. или Декларации об основных правах и обязанностях государств. Они

¹ См.: Требков А.А. Приветствие к участникам форума // Глобализация, государство, право, XXI век. Московский юридический форум: по материалам выступлений. М., 2004. С. 15.

призваны учесть весь положительный опыт миростроительства, поведения суверенных государств, дать толчок императивному процессу развития в новом столетии идей мира, безопасности, партнерства и ответственности государств. Этим же целям отвечало бы и предложение о начале согласованной работы по подготовке международной и национальных стратегий содействия прогрессивному развитию, кодификации и имплементации современного международного права¹.

Сказанное с очевидностью подтверждает мысль о том, что правотворческая политика каждого отдельного национального государства сегодня зависит от глобальных изменений, происходящих в мире, от своевременного реагирования национальных правовых систем на требования мировой экономической интеграции. Прежде всего, следует акцентировать внимание на необходимости более активного применения принципов, форм и методов данного вида правовой политики с учетом опыта их реализации в отечественной и зарубежной правотворческой практике.

Как справедливо отмечают А.И. Овчинников и В.А. Хвалеев, отечественная научная мысль оказалась перед сложным выбором: проводить реформы по стандартам западных индустриальных государств либо осуществлять модернизацию российской государственности с поправкой на самобытность и поиск собственного пути². Как представляется, ответ на этот непростой вопрос не может быть однозначным. Объективная политико-правовая реальность свидетельствует об усилении влияния процессов глобализации на развитие большинства современных государств. Однако, в то же время, нельзя допустить ситуации, при которой приоритеты национальной правотворческой политики будут диктоваться извне. Россия — страна с богатейшей политической и правовой культурой, наиболее яркие достижения которой оказались возможными благодаря ориентации именно на традиционные гуманистические идеалы.

На наш взгляд, дальнейшее политико-правовое развитие России должно строиться на гармоничном сочетании этих идеалов и позитивных достижений мировой юридической практики. Не случайно в качестве стратегических критериев совершенствования действующего законодательства и повышения его качества сегодня называются именно «гармонизация», «глобализация» и «гуманизация»³. Сегодня необходимо работать над тем, чтобы новые законы были адекватными состоянию российского общества⁴. Решение этой задачи возможно только путем повышения качественных характеристик отечественного законодательства в рамках научно обоснованной правотворческой политики.

¹ См.: На вызовы века отвечает прежде всего государство // Парламентская газета. 2009. 30 января.

² См.: *Овчинников А.И., Хвалеев В.А.* Правовая политика России в условиях глобализации // Правотворческая политика в современной России : сб. науч. трудов по материалам всероссийского круглого стола / под общ. ред. А.В. Малько и др. Мин. Воды, 2009. С. 98.

³ См.: О состоянии законодательства в Российской Федерации : доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2008 г. / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2009. С. 26.

⁴ См.: *Медведев Д.А.* Точки над «и» // Российская газета. 2008. 16 февр.

Так, среди наиболее типичных проблем, препятствующих эффективной реализации качественного правового обеспечения проводимых в стране преобразований, специалисты, в частности, обращают внимание на то, что правовое регулирование общественных отношений как на федеральном, так и на региональном уровнях нередко осуществляется без должного научного обоснования, хаотично и фрагментарно. Принятие законодательных актов нередко обуславливается политическими мотивами, а не правовой необходимостью. В результате в правотворческой практике сложилось противоречие между реальными общественными отношениями и существующей системой российского законодательства, которая призвана эффективно регулировать эти общественные отношения. Данное противоречие образует важнейшую государственную проблему, требующую своего научного осмысления и практического решения¹.

Как справедливо отмечается в литературе, необходимой предпосылкой качества принимаемых законов и эффективности содержащихся в них норм является активизация роли науки в формировании правотворческой политики и в законотворчестве. Потребность в научном обеспечении и обосновании правотворческой политики и всего процесса законотворчества связана с усложнением подлежащей правовой регламентации материи, а также с ростом и расширением демократических начал создания и совершенствования законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях. Участие научно-исследовательских институтов, вузов, отдельных ученых и специалистов в формировании правотворческой политики, создании планов развития законодательства, в разработке концепций будущих законов и в отработке их текста выступает как одна из форм участия заинтересованной общественности в процессе оптимизации правотворчества².

Нельзя сказать, что тезис о необходимости научного обеспечения этой деятельности не претворяется в жизнь. Обе палаты Федерального Собрания, президентские структуры, Правительство РФ, Министерство юстиции РФ и другие федеральные и региональные органы государственной власти достаточно широко привлекают научных работников к подготовке законопроектов³. Множатся научно-методологические и консультативные советы⁴. Проводятся общественные слушания законопроектов⁵. На наш взгляд, деятельность подобных советов, иных научных и общественных организаций, как и активное привлечение населения к обсуждению зако-

¹ См.: *Шаклеин Н.И.* К проблеме повышения эффективности законодательной работы в России // Государство и право. 2008. № 10. С. 78.

² См.: *Поленина С.В.* Правотворческая политика // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 192–193.

³ См.: Там же.

⁴ См., напр.: *Мухачев И.В.* Место научного экспертно-аналитического консультативного совета при Государственной Думе Ставропольского края в осуществлении правовой политики субъекта Федерации // Региональное нормотворчество : аналитический бюллетень / под ред. В.М. Манохина и др. Саратов, 2006. Вып. 2. С. 23–25.

⁵ См., напр.: Об опубликовании в «Парламентской газете» проекта Земельного кодекса, принятого Государственной Думой в первом чтении : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 4 июля 2001 г. № 1746-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2979.

нопроектов являются важнейшими формами реализации правотворческой политики и потому нуждаются во всесторонней поддержке со стороны правотворческих органов.

В то же время следует согласиться с мнением о том, что независимо от усилий науки, законодатель обязан и сам предпринимать определенные меры, чтобы исключить собственные ошибки еще во время правотворческого процесса. Он обязан институционализировать наблюдение за действием законов, чтобы вовремя подготовить их корректировку. Для подготовки этой институционализации наука может предложить методологический и фактологический материал, но она не в силах заменить саму институционализацию¹. Отсюда в литературе делается обоснованный вывод: правотворческим органам следовало бы прежде всего (даже прежде чем заниматься подготовкой нормативных правовых актов) вести наблюдение за действием существующих законов, их влиянием на волю и сознание людей, что во многом будет предопределять успех будущих правовых актов². Это напрямую связано с проблемой неэффективности законов, действие которых нередко не приводит к желаемым результатам из-за их недостаточной научной обоснованности. Нужно признать, что для развития правотворческой политики деятельность структур гражданского общества имеет важнейшее практическое значение.

В России идет процесс расширения экспертной деятельности институтов гражданского общества. Создана Общественная палата Российской Федерации и аналогичные палаты в субъектах Федерации, отрабатывается механизм проведения общественной экспертизы и критерии ее проведения, проводятся «круглые столы» по оценке регулирующего воздействия³ и т. д. Эти и другие подобные мероприятия призваны обеспечить прозрачность процессов принятия важных для общества правотворческих решений.

Прозрачность правотворческих процессов должна предусматривать обсуждение законопроекта (закона) с представителями гражданского общества, бизнес-структурами, субъектами конституционного партнерства, научными деятелями. Законопроект может быть опубликован в Интернете, в СМИ, чтобы простые граждане могли высказывать свое мнение относительно тех или иных норм, содержащихся в проекте. Безусловно, в данном случае уместно проведение общественной экспертизы — как Общественной палатой, так и независимыми экспертными советами, научными учреждениями, общественными организациями.

Таким образом, институты гражданского общества выступают сегодня в России уже не только как неформальные респонденты власти, они приобретают официальные возможности воздействия на содержание и качество

¹ См.: Шувалов И.И. Теория законотворчества. М., 2006. С. 34–35.

² См.: Его же. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом. М., 2005. С. 88.

³ См.: О состоянии законодательства в Российской Федерации : доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2007 г. // Официальный Сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/index.html> (дата обращения: 22.07.12).

принимаемых государственных законодательных решений¹. В связи с этим важнейшим фактором современного этапа развития правотворческой политики является резкое усиление потребности мирового сообщества в объективной, достоверной и своевременной информации об общественных процессах.

Значение глобальных информационных процессов трудно переоценить. Они способствуют выработке эффективных стратегических решений, ибо охватываемые глобализацией проблемы имеют по своей природе долгосрочный перспективный характер. Глобальные информационные процессы оказывают существенное воздействие на правовые, государственные и политические системы большинства стран мира, включая Россию, в особенности на их правовую политику². При этом речь должна идти именно о такой разновидности правовой политики, как политика правотворческая, поскольку в основе сближения государств как в правовой, так и в экономической сфере лежит законодательство.

¹ См.: Правотворчество и формирование системы законодательства РФ в условиях глобализации. Актуальные проблемы (выступление Т.Я. Хабриевой) : материалы круглого стола // Государство и право. 2007. № 4. С. 113.

² См.: Правовая политика в России в условиях глобализации / С.В. Поленина и др. // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 31.

В.Р. Калайчев,
аспирант Северо-Кавказского
федерального университета, преподаватель
Северо-Кавказского филиала Московского
гуманитарно-экономического института
kalaychev@mail.ru

Субъекты и участники правотворческой политики: вопросы теории

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению роли властных субъектов, формирующих правотворческую политику в современной России, а также исследованию системы лиц и организаций, так или иначе участвующих в ее реализации и проведении в жизнь.*

***Ключевые слова:** правотворческая политика, правотворчество, субъекты, участники, концепция, формирование, реализация.*

***Summary:** article considers the role of government entities that form the law-making policy in modern Russia, as well as the study of individuals and organizations, one way or another involved in its realization and implementation.*

***Keywords:** law-making policy, law making, the subjects, participants, concept, formation, implementation.*

Как отмечает А.П. Мазуренко, главным, если не единственным субъектом отечественной правотворческой политики вплоть до конца XX в. являлось государство в лице его органов и высших должностных лиц. И даже в годы правления коммунистической партии правотворческая политика сохраняла государственно-властный характер, поскольку компартия

была единственной политической партией в стране, практически сросшейся с государственным аппаратом¹.

В первые годы после распада Советского Союза государство почти утратило лидирующие позиции во многих сферах общественной жизни. Попытки тогдашнего российского руководства переложить бремя управления огромной страной на регионы, а экономические проблемы отдать на откуп рыночной стихии привели к ослаблению влияния государства и на правотворческую политику. Она фактически была сведена к политике «указного права» первого российского Президента², позволявшего себе вмешиваться в сферу регулирования наиболее важных общественных отношений, подлежащих регламентации только на законодательном уровне.

Такая правотворческая политика привела к значительным перекосам как в сфере государственного управления в целом, так и в сфере правотворчества. Однако с начала с 2000-х гг. в стране был взят курс на строительство сильного государства с жесткой вертикалью власти. Эта политика привела, в частности, к наведению определенного порядка и в законодательстве, к исправлению перекосов в правовых отношениях центра и регионов, постепенному выстраиванию новых взаимоотношений между государством и обществом³.

В этих условиях все яснее стала проявляться мысль о том, что государство не должно быть единственным генератором и проводником политики в жизнь⁴. Названную позицию российского Президента разделяют многие известные ученые. Так, по мнению авторов проекта Концепции правовой политики в Российской Федерации, механизм ее формирования и реализации складывается из практической деятельности субъектов гражданского общества и органов государственной власти в области правового регулирования социальных отношений. В его основе лежат принципы активного участия социальных структур в процессах разработки и практического осуществления правовой политики, общественного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц в юридической сфере⁵.

Как и другие исследователи⁶, считаем данную позицию не бесспорной. Конечно, в условиях строительства демократического правового государства необходимо ставить вопрос о формировании механизма правового ограничения чиновничьего произвола, об общественном контроле за деятельностью государственных органов. Однако при этом безусловным должно быть понимание того, что именно государство призвано выступать основным субъектом формирования политики во всех сферах общественной жизни, в том числе в сфере правотворчества.

В то же время следует признать, что необходимым условием развития всех разновидностей правовой политики в современной России является

¹ См.: Мазуренко А.П. Правотворческая политика и правотворчество. Саарбрюкен (Германия), 2011. С. 105.

² См. об этом: Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996.

³ См.: Мазуренко А.П. Указ. соч. С. 106.

⁴ См.: Стратегическое планирование Президента // Парламентская газета. 2009. 25 сент.

⁵ См.: Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 3.

⁶ См.: Мазуренко А.П. Указ. соч. С. 106.

привлечение к ее формированию и реализации большого круга субъектов, занимающихся выработкой теоретических концепций, определением приоритетов развития государства и общества, способов их осуществления и т. д. К.В. Шундигов, например, предлагает разграничивать субъектов, формирующих, осуществляющих правовую политику, и тех субъектов правовой жизни, которые потенциально способны оказывать определенное воздействие на формирование и практическую реализацию подобной политики, каким-либо образом участвовать в названных процессах¹. Предложенная классификация позволяет, на наш взгляд, более четко определить статус каждого из таких субъектов.

По мнению П.А. Давыдова, субъектов формирования правовой политики отличает наличие властных полномочий, способность определять стратегические цели развития государства и общества, осуществление их деятельности происходит на профессиональной основе². Данная точка зрения не нова. Она перекликается с позицией В.Н. Карташова о том, что субъектом юридической деятельности является специально уполномоченный государством на осуществление той или иной ее разновидности орган или должностное лицо. В свою очередь, участниками такой деятельности являются отдельные лица или организации, которые, в силу ряда причин и обстоятельств, помогают субъектам в выполнении ими соответствующих юридических действий³. Несмотря на то, что деятельность по формированию правовой (равно как и правотворческой) политики нельзя назвать юридической в полном смысле этого слова, пожалуй, с данной точкой зрения можно согласиться.

Н.И. Матузов полагает, что основным субъектом правовой политики является государство в лице его общедоделальных и региональных органов власти⁴. В связи с этим определенный интерес вызывает позиция Ю.Ю. Ветютнева, который настаивает на том, что государство как субъект, на которого кажется наиболее естественным и очевидным возложить основные задачи по выработке и реализации правовой политики, на поверку не оправдывает ожиданий. Государство в действительности не является единым субъектом правовой жизни, равно как «народ» или «общество», оно представляет собой такую же условность, за которой стоит определенное число властных группировок, чьи действия, особенно в современной российской ситуации, порой заметно разобщены⁵.

Может быть, поэтому в том же проекте Концепции правовой политики нет указания на государство как на собирательный субъект. Вместо него фигурируют отдельные государственные органы и высшие должностные лица.

¹ См.: Шундигов К.В. Концепция правовой политики // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 157.

² См.: Давыдов П.А. Субъекты формирования российской правовой политики и их отграничение от субъектов осуществления правовой политики // Новая правовая мысль. 2008. № 2. С. 12.

³ Подробнее см.: Карташов В.Н. Юридическая деятельность в социалистическом обществе. Ярославль, 1987. С. 18, 28.

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

⁵ См.: Ветютнев Ю.Ю. Множественность субъектов как главная трудность правовой политики // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2004. С. 25.

По поводу же участников этого процесса, не облеченных государственно-властными полномочиями (рядовые граждане, органы местного самоуправления, общественные объединения, средства массовой информации, негосударственные юридические организации, учреждения, предприятия различных форм собственности и др.), мнения диаметрально противоположны. Кроме того, высказывается мысль о том, что в настоящее время в России вообще нет субъекта, способного обеспечить проведение идеальной правовой политики, и, следовательно, его необходимо специально создать¹.

Похожие предложения, но уже в отношении правотворческой политики содержатся в работе И.И. Шувалова «Правотворчество в механизме управления обществом: необходимость комплексного исследования». По его мнению, хорошо бы иметь два института при Федеральном Собрании — институт правовой политики и институт правовой социологии. Такие учреждения могли бы анализировать цели, формировать правовые положения и представлять политическим инстанциям альтернативы для их выбора, оставляя за собой право решения проблемы в пользу одной или другой из названных целей². Создание подобных учреждений как координирующих субъектов в сфере выработки и реализации правотворческой политики представляется вполне оправданным, поскольку в отсутствие единого координирующего центра говорить о реальной правотворческой политике едва ли возможно.

В нашей стране, как известно, существуют научные учреждения такого рода. Это и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, и Институт государства и права Российской академии наук. Однако вопросы выработки и реализации соответствующей политики в сфере правотворчества не являются для них основными. Кроме того, создание, например, Института правотворческой политики при Федеральном Собрании РФ, предлагаемое А.П. Мазуренко³, дало бы хорошую возможность для преодоления тех негативных тенденций в развитии отечественного правотворчества, о которых постоянно говорится в научных кругах, средствах массовой информации и на уровне высших органов государственной власти.

Анализируя классификацию участников современной российской правотворческой политики, попытаемся сконструировать модель ее субъектного состава. По мнению К.В. Шундикова, для этого необходимо ответить на вопрос, кто из субъектов социально-политической практики реально осуществляет либо объективно и потенциально способен осуществлять целенаправленную, целесообразную, системную, последовательную, регулятивно-организационную деятельность в сфере правового регулирования социальных отношений, определяющую основные тенденции и параметры функционирования и развития правового регулирования⁴.

¹ См.: *Малько А.В.* Субъекты правовой политики в современной России // *Правовая политика: от концепции к реальности* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 17–23; *Ветютнев Ю.Ю.* Указ. соч. С. 24–26.

² См.: *Шувалов И.И.* Правотворчество в механизме управления обществом: необходимость комплексного исследования. М., 2005. С. 66–67.

³ См.: *Мазуренко А.П.* Указ. соч. С. 108.

⁴ См.: *Шундинов К.В.* Указ. соч. С. 155.

На наш взгляд, система субъектов и участников правотворческой политики включает в себя большой круг лиц. В ее формировании принимают активное участие такие субъекты, обладающие властными полномочиями в политической сфере, как Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти. К числу участников, которые потенциально способны оказывать определенное воздействие на формирование и практическую реализацию подобной политики, каким-либо образом влиять на ее осуществление, относятся граждане РФ, муниципальные органы власти и управления, различные институты гражданского общества (политические партии, общественные объединения, профсоюзы, средства массовой информации, организации, учреждения, предприятия различных форм собственности и другие государственные и общественные структуры), представители научного сообщества, эксперты, лоббисты¹. Причем перечень этих участников можно считать открытым, поскольку в новых российских условиях влиять на формирование и реализацию правотворческой политики могут и иные субъекты политико-правовой жизни.

¹ См.: Мазуренко А.П. Указ. соч. С. 129.

А.А. Лушников,
кандидат юридических наук,
зав. кафедрой международно-правовых
дисциплин и таможенного дела
Северо-Кавказского филиала Московского
гуманитарно-экономического института
mw_skfmgei@mw.stv.ru

Антитеррористическая правовая политика в Северо-Кавказском регионе

Аннотация: статья посвящена анализу вопросов значимости антитеррористической правовой политики в Северо-Кавказском федеральном округе. Отражены характеристики современного терроризма на Северном Кавказе.

Ключевые слова: терроризм, террористические организации и сообщества, сепаратизм, правовой нигилизм, этнический терроризм, антитеррористическая правовая политика.

Summary: the article analyzes the significance of anti-terrorism matters of legal policy in the North Caucasus federal district. Reflect the characteristics of modern terrorism in the North Caucasus.

Keywords: terrorism, terrorist organizations and communities, separatism, legal nihilism, ethnic terrorism, counter-terrorism legal policy.

Терроризм — это сознательное использование нелегитимного насилия со стороны какой-либо группы, стремящейся достичь определенных целей, заведомо недостижимых легитимным способом.

Участники террористических организаций и групп могут принадлежать как к левой, так и к правой части политического спектра общества, они

могут быть националистами или интернационалистами, но их духовная составляющая имеет сходство, которое проявляется в универсальности методов.

Мировой опыт показывает, что терроризм особенно остро проявляется в тех регионах и в те периоды, когда обостряются противоречия в социально-политической сфере, происходит смена общественных отношений и государственного устройства, отсутствует стабильность. Это иллюстрирует сегодняшняя ситуация в Северо-Кавказском регионе.

Базовые причины терроризма в России выглядят более явными и конкретными, поскольку они произрастают из социально-экономической почвы и представляют собой неотъемлемую часть российского повседневного бытия. Бедность значительной части общества, утрата определенными слоями и группами традиционного места в социальной структуре, дифференциация населения по уровню доходов привели к изменению социального профиля населения. Возникающая в процессе этих сдвигов напряженность неизбежно выплескивается в различного рода антиобщественных проявлениях экстремистского характера, включающих и такую крайнюю его форму, как терроризм.

В третьем тысячелетии население России привыкло к ставшим обыденными сообщениям об очередных заказных убийствах, военных операциях на Северном Кавказе, к военным убитым и раненым, к перестрелкам на улицах и площадях этого региона.

Внешними факторами обострения проблемы терроризма на Северном Кавказе стали: во-первых, рост числа его проявлений в мире; во-вторых, превращение России в открытое, незащищенное от всего негативного, что есть на Западе, общество, что принесло с собой реальную угрозу создания на территории республик Северного Кавказа «заповедника» терроризма; в-третьих, поощрение западными спецслужбами нестабильности и сепаратизма на Северном Кавказе. При этом социально-экономические причины сами по себе не являются первопричинами для терроризма, а проявляются лишь во взаимодействии с другими основаниями. К ним, в частности, можно отнести: общий социально-психологический климат в России, неуверенность граждан в своем настоящем положении и перспективах на будущее, разрушение прежних идеалов, культивирование средствами массовой информации насилия и жестокости и др. На этой почве и произрастают семена терроризма.

В обобщенном виде росту терроризма на Северном Кавказе способствуют следующие факторы: деятельность различного рода преступных организаций и сообществ, прибегающих к методам террора в целях получения сверхприбылей; слабый контроль со стороны государства над экономическими и финансовыми ресурсами, оборотом оружия и системой охраны военных объектов, расположенных в республиках Северного Кавказа; распространение правового нигилизма; появление и развитие институтов наемничества; переход в криминальные структуры невостребованных государством профессионалов из органов МВД и других спецслужб; проникновение на Северный Кавказ и деятельность на этой территории зарубежных террористических организаций и религиозных сект; открытость российских границ и приток в связи с этим беженцев из стран СНГ и соседних государств; отсутствие

контроля за распространением методов и способов террористической деятельности через информационные сети.

Интересные точки зрения на причины возникновения терроризма высказали С.А. Воронцов и другие ученые. По их мнению, главной причиной возникновения терроризма явилось изменение господствующего в мире мировоззрения. Люди устали от потрясений, сопровождающихся пролитием крови и смертью. Поскольку главными ценностями во всех развитых странах объявлены человеческая жизнь и свобода, экстремизм посчитал лучшим способом оказания давления на правительства угрозу человеческой жизни¹.

Возможность совершения террористического акта неизменно вызывает тревогу в народных массах, и властные структуры обязаны немедленно восстановить спокойствие в обществе, даже идя на уступки террористам.

Как показывает анализ, наибольшую опасность для Северного Кавказа представляет этнический терроризм. Так, чеченские войны потрясли российское общество. Современные исследователи причин межнациональных конфликтов на Северном Кавказе уделяют пристальное внимание социальным последствиям взаимодействия модернизационных и этнонациональных процессов.

Между тем отношения в данном регионе характеризуются единством двух противоречивых тенденций. С одной стороны, имеет место тенденция к интеграции народов на основе близости культур и их общей истории, с другой — тенденция к этноцентризму, межэтническому обособлению по языковым группам. В этом контенте выделим несколько факторов, определяющих разнонаправленность интересов народов Северного Кавказа:

- неравный политический статус народов (отсутствие у одних и наличие у других народов национальной государственности);

- несовпадение административно-государственных границ северокавказских республик с историческими границами расселения этносов, значительная часть которых оказываются разделенными;

- неравные статусные позиции этносов в области образования, структуре занятости, уровне потребления, доступе к жизненно важным ресурсам.

Анализ ситуации на Северном Кавказе показывает следующее:

- в регионе по-прежнему сохраняется почва для роста экстремизма и терроризма (наличие большого количества незанятого населения и отсутствие в регионе богатых ресурсов, экстенсивный характер экономики и др.) Экстремизм по-прежнему представляет собой одну из форм радикального отрицания существующих общественных норм и правил в государстве. Он социально дезориентирует часть граждан, использует их недостаточную образованность, кризисное состояние общества. Поэтому для анализа деятельности исламских экстремистских групп наиболее подходит категория «терроризм». В результате Чечня, Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкария превратились в убежище террористов.

Обратим внимание и на такую опасную тенденцию, как интеграция терроризма с организованной преступностью. Можно привести многочис-

¹ См.: Воронцов С.А. О некоторых подходах к определению понятий «исламский экстремизм» и «исламский терроризм» // Юристъ-Правоведь. 2008. № 2. С. 100–105.

ленные примеры взаимодействия террористических групп с преступными организациями. Существующее положение вызывает необходимость дальнейшего усиления борьбы с терроризмом на Северном Кавказе. Весьма важно использовать правовые средства борьбы с ним, без чего противодействие этому явлению приобретает формально-фиктивный характер. Однако не следует забывать и об экономическом и криминальном видах терроризма.

Как показывает опыт, правовая политика как в целом, так и в отношении к терроризму и террористической деятельности зависит от того, как в данный период формируются различные подходы в понимании политико-правовой ситуации в государстве, а также какие существуют возможности со стороны политики и власти преодолеть политико-правовой произвол. Такая правовая политика может претендовать на разумность и конструктивность. Этого, на наш взгляд, вполне достаточно для того, чтобы предотвратить распад российской государственности, а также противодействовать деструктивному влиянию терроризма на Северном Кавказе. Следствием такой правовой политики должна стать целевая направленность в противодействии терроризму и экстремизму, установление социальной стабильности, обеспечение бесконфликтности и устойчивости социальных отношений, где учитывается все многообразие социальных интересов.

В целом, отличительной особенностью российского противодействия терроризму должно стать формирование правовой политики нового типа, характеризующейся следующими моментами:

- признанием, что существует широкий спектр террористических организаций различного толка и окраски;
- готовностью правоохранительных сил к эффективному противодействию терроризму;
- единой, сформированной в государственно-правовом поле оценкой терроризма и террористов вне зависимости от регионов и субъектов Федерации;
- отслеживанием роста националистических и сепаратистских устремлений местных этноэлит и противопоставлением им силы федеративного центра, учитывающего этнонациональные особенности;
- строгой дефиницией типов и видов терроризма и совершенствованием российского законодательства по борьбе с ним.

А.А. Бачканова,
соискатель кафедры теории
и истории государства и права
Кабардино-Балкарского государственного
университета им. Х.М. Бербекова
arina-bachkanova@rambler.ru

Некоторые теоретические аспекты предела защиты субъективных прав

Аннотация: статья посвящена исследованию теоретического аспекта предела защиты субъективных прав.

Ключевые слова: субъективное право, пределы защиты субъективных прав, правосубъектность, правоспособность, дееспособность.

Summary: the article is devoted to researt of theoretical aspects of limits of protection of the subjective rights.

Key words: subjective right, limits of protection of the subjective rights, legal personality legal ability, legal capacity.

Проблема предела защиты субъективных прав является одной из самых сложных в юридической науке. Пределы права так или иначе ограничивают свободу человека. Но для чего и с какой целью необходимо вводить ограничения? Ответ на этот вопрос был сформулирован в ст. 4 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: «Свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Пределы эти могут быть определены только законом».

Достаточно обоснованный подход к решению проблемы определения пределов субъективных прав предлагают немецкие правоведы, в частности, речь идет о применении формулы «адекватного баланса интересов» при установлении пределов субъективных прав. В кратком изложении данная формула сводится к следующим положениям. В основе любого субъективного права лежит интерес. При удовлетворении своих интересов между субъектами права возникают конфликты интересов, что неизбежно приводит к конкуренции субъективных прав. В целях недопущения данной конкуренции пределы субъективных прав нужно определить таким образом, чтобы установить адекватный (соразмерный, разумный, пропорциональный) баланс интересов. Это позволяет каждому субъекту удовлетворить свой интерес, пользуясь правовой защитой¹. Общеизвестно, что субъективное право представляет собой меру

¹ См.: Лерхе П. Пределы основных прав // Государственное право Германии : в 2 т. Т. 2. М., 1994. С. 234–240.

возможного (дозволенного) поведения. Иначе говоря, субъективное право — это свобода субъекта, ограниченная конкретными пределами. Беспредельная свобода представляет собой произвол, не имеющий ничего общего с правом.

Как само субъективное право по своему содержанию, так и та свобода, которая гарантируется законом в целях реального осуществления права управомоченным лицом, не могут быть безграничными. Всякое субъективное право, будучи мерой возможного поведения управомоченного лица, имеет определенные границы как по своему содержанию, так и по характеру его осуществления. Границы эти могут быть большими или меньшими, но они существуют всегда. Границы есть неотъемлемое свойство всякого субъективного права, т. к. при отсутствии таких границ право превращается в свою противоположность — в произвол и тем самым вообще перестает быть правом.

Пределы, устанавливающие рамки конкретных субъективных прав, могут иметь субъективный характер.

Рассмотрим данное обстоятельство более подробно.

В правовой системе все носители (обладатели) предусмотренных законом прав и обязанностей называются «субъектами права». Отсюда принадлежащее им то или иное право — «субъективное право» — не только указывает на принадлежность права субъекту, но и отражает тот факт, что оно является мерой его возможного поведения.

Пределы субъективного права — это предоставленная законодателем право- и дееспособному лицу совокупность конкретных правомочий, за рамками которых субъект не может осуществлять свое право.

Субъективные пределы права на защиту — это те пределы, которые определяются самим субъектом права. Это понятие характеризует главным образом субъективные аспекты правореализации. Они определяются самим носителем субъективного права, который осуществляет его по своему усмотрению для достижения своего интереса. По мнению В.П. Грибанова, всякое субъективное право представляет собой определенную меру возможного поведения управомоченного лица. Осуществление же субъективного права есть реализация этих возможностей. Содержание субъективного права всегда предопределено законом, который либо прямо предписывает управомоченному лицу определенное поведение, либо санкционирует его. В отличие от этого процесс реализации права всегда имеет волевой характер и зависит от воли управомоченного лица.

Из этого следует, что соотношение между поведением, составляющим содержание субъективного права, и поведением, составляющим содержание процесса его осуществления, можно представить как соотношение объективного и субъективного¹.

Изучая проблему пределов защиты субъективного права, необходимо проводить различие между категориями «пределы субъективного права» и «ограничения субъективного права». Ограничения субъективного права — это изъятие некоторых правомочий из содержания права. Например, согласно ст. 29 Конституции РФ гражданин имеет право свободно искать, получать, передавать и распространять информацию. Пределы данного права

¹ См.: Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 44.

установлены запретами на сбор, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия, а также запретом на разглашение сведений, содержащих охраняемую законом тайну. Ограничение права, предоставленного ст. 29 Конституции РФ, может касаться таких правомочий, как свободный поиск информации в условиях военного или чрезвычайного положения, распространение информации о дислокации подразделений спецназа, готовящегося к штурму захваченных террористами объектов, и т. п.

Управомоченный субъект при осуществлении своего права должен учитывать те общие требования, которые сформулировали государство и общество как в целом к процессу осуществления субъективных прав, так и в части осуществления некоторых из них. К общим пределам осуществления прав относятся: обязанность не нарушать права и свободы других лиц и запрет на злоупотребление правом; к специальным — добросовестность и разумность поведения субъекта, использование субъективного права в соответствии с его назначением, нравственность юридически значимых действий и др. Кроме того, на усмотрение субъекта, осуществляющего свои права, достаточно существенно могут влиять нормы обычаев и традиций, подчас детально расписывающие процесс осуществления конкретного права (например, для заключения брака у некоторых народов бывает недостаточно выполнения формально-юридических условий, необходимо еще уплатить калым, получить родительское благословение и т. п.). Данные нормы можно отнести к неюридическим пределам осуществления права.

Анализ законодательства, детально регламентирующего права и свободы человека и гражданина, позволяет выделить абсолютно-определенные и относительно-определенные пределы субъективного права. Абсолютно-определенные пределы установлены четким указанием в законе на те критерии, которые не только очерчивают меру свободы субъекта в рамках предоставленного ему субъективного права, но и указывают момент приобретения и утраты субъективного права (к примеру, согласно ст. 255 ТК РФ женщина имеет право на отпуск по беременности и родам продолжительностью 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов). При этом, как правило, используются императивные правовые предписания.

Относительно-определенные пределы (касающиеся, главным образом, процесса осуществления субъективного права) регламентируют возможность субъекта использовать предоставленное ему право по своему усмотрению, учитывая лишь достаточно размытые ориентиры (например, согласно ст. 7 Семейного кодекса РФ граждане по своему усмотрению распоряжаются принадлежащими им семейными правами, если иное не установлено Кодексом). Законодатель в данном случае, формулируя эти пределы, использует оценочные понятия, что и приводит к относительной определенности пределов субъективного права. Однако это нельзя считать серьезным недостатком, поскольку именно таким образом достигается необходимая степень свободы субъекта, основанная на диспозитивном методе правового регулирования общественных отношений. Это дает возможность субъекту быть свободным от диктата государства и общества хотя бы в рамках имеющегося у него права. В большинстве случаев пределы субъективного права устанавливаются законодателем в соответствии

с принципом «разрешено все, что не запрещено буквой закона», а пределы осуществления субъективного права — согласно максиме «разрешено все, что не противоречит духу права». И эти различия будут существовать до тех пор, пока дух права не будет полностью совпадать с буквой закона.

Предлагаемый подход, разграничивающий пределы субъективного права (объективные пределы или пределы, установленные объективным правом) и пределы осуществления, защиты субъективного права (субъективные пределы), поддерживается не всеми учеными. В частности, В.И. Емельянов считает понятие «пределы осуществления субъективного права» избыточным. По его мнению, при таком подходе получается, что существует одна мера дозволенного поведения для потенциального, абстрактного субъективного права, а другая — для права осуществляемого. Значит, можно нарушить одну границу дозволенного, не нарушив другой¹. В противовес этой позиции укажем, что в случаях правомерного злоупотребления правом мы как раз имеем дело с такой ситуацией, когда субъект, совершая действие в пределах субъективного права, выходит за пределы осуществления субъективного права. Например, предприниматель, осуществив пассивное избирательное право, становится депутатом с целью уйти от уголовной ответственности, используя полученную неприкосновенность. В данном случае предприниматель осуществляет свое конституционное право быть избранным. В то же время он может использовать данное право не по назначению (оно, как известно, предоставляется для осуществления представительских и правотворческих функций), чем причинит вред обществу и государству, иными словами — злоупотребит правом. Однако такое деяние не является наказуемым, поскольку оно совершено в пределах субъективного права².

Другим аргументом в пользу предлагаемого подхода является тот факт, что законодатель в текстах нормативных правовых актов использует обе категории — «пределы права», «осуществление субъективного права» (ст. 10 ГК РФ).

Представляется важным отметить еще один аспект. Непонимание необходимости разграничения указанных категорий может быть связано с тем, что в некоторых случаях пределы субъективного права и пределы осуществления субъективного права могут совпадать. Речь идет о таких ситуациях, когда закон предоставляет управомоченному субъекту минимальную свободу в выборе вариантов поведения по осуществлению своего права либо вообще оставляет ему единственно возможный способ реализовать свое право. В данном случае границы субъективного права и пределы его осуществления совпадают, поскольку по замыслу законодателя должны представлять собой одно и то же. Поэтому, если законодатель совмещает требования к осуществлению субъективного права с пределами субъективного права, то невыполнение этих требований и является выходом за пределы субъективного права.

Субъектные границы осуществления определяются рамками гражданской дееспособности. Всякое субъективное право может быть реализовано лишь тем субъектом, который обладает нужным объемом правоспособности

¹ См.: Емельянов В.И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами. М., 2002. С. 40.

² См.: Малиновский А.А. Злоупотребление правом. М., 2002. С. 41–43.

(правосубъектности). Данное понятие, на наш взгляд, определяет субъективный предел защиты субъективных прав. Правосубъектность обычно рассматривается как юридическое свойство лица, общественно-юридическое состояние, «которое по своей природе неотъемлемо от лица»¹. Это состояние принадлежности к правовой системе, присутствия в ней в качестве полноправного участника, возможности пользоваться ресурсами данной системы, получать от нее защиту. Оно формируется не само по себе, источником его возникновения выступает действующий правопорядок, система юридических норм. Однако некоторые элементы этой связи в виде различных волевых актов субъекта могут существовать и иметь юридические последствия для других лиц и после смерти субъекта права. Правосубъектная связь не является для субъекта права статической, неизменной. Она изменяется вместе с ним. А.И. Архипов рассматривает правоспособность и дееспособность именно в качестве двух важнейших этапов, стадий развития этой связи².

Обычно правоспособность определяется как возможность (способность) лица обладать правами и обязанностями (и нередко как способность быть субъектом юридических отношений или возможность вступать в правоотношения)³. Правоспособность, понимаемую в контексте правовой субъективности, следует рассматривать как первый формальный шаг по пути определения его возможностей в качестве субъекта права.

Содержание правоспособности многие правоведы определяют через раскрытие тех прав, которыми могут обладать субъекты. Такие попытки предпринимаются не только в юридической литературе, но и в законодательных актах. Так, законодатель в ст. 18 ГК РФ, именуемой «Содержание правоспособности граждан», фиксирует, что граждане могут обладать имуществом на праве собственности, наследовать и завещать имущество; заниматься предпринимательской деятельностью; создавать юридические лица и т. д. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в содержании правоспособности граждан вошли только права и не включены обязанности граждан, хотя правоспособность граждан определяется как способность иметь гражданские права и нести обязанности (ст. 17 ГК РФ). Кроме того, вызывает возражение сам способ определения содержания способности иметь права и нести обязанности через раскрытие этих прав (и пусть даже обязанностей). Если бы правоспособность определялась как комплекс прав и обязанностей лица, то было бы логически корректным раскрыть содержание правоспособности через указание на те права и обязанности, которые входят в этот комплекс. Способность иметь право (нести обязанности) следует рассматривать не как само право (или обязанность), а лишь как предпосылку права (обязанности). В этом отчасти можно согласиться с С.Н. Братусем, полагающим, что «правоспособность ... как самостоятельная категория имеет значение и ценность лишь в качестве выражения абстрактной, т. е. общей возможности быть носителем прав и обязанностей», «правоспособность — необходимое условие для правообладания»⁴.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 139.

² См.: Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб., 2004. С. 130.

³ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. СПб., 1914.

⁴ Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 5–6.

Дееспособность — элемент правосубъектности лица, который также определяет субъективные пределы права на защиту. Возникновению дееспособности логически предшествует наступление правоспособности лица. С наступлением дееспособности лица характер правосубъектной связи качественным образом меняется. Если на первом этапе данная связь формируется безотносительно к особенностям самого субъекта права, его возрасту, волевым характеристикам, готовности осуществлять правовую деятельность, то наступление дееспособности возможно лишь при условии такой готовности лица к самостоятельному осуществлению функций субъекта права. Признание лица дееспособным открывает перед ним иные возможности: теперь оно становится действительным участником правоотношений, способным принимать правовые решения. Формально достижение лицом дееспособности в законодательстве по общему правилу обуславливается наступлением определенного возраста (гражданское, уголовное, трудовое, семейное право и др.), в качестве исключения — иными обстоятельствами (вступлением в брак, эмансипацией). Наступление дееспособности определяется моментом осознания своей воли. Отсутствие у лица осознанной воли вследствие психического расстройства, когда оно не может понимать значения своих действий или руководить ими, является основанием для признания лица в судебном порядке недееспособным и установления над ним опеки (ст. 29 ГК РФ).

Итак, указанные критерии, будучи закрепленными в законе, определяют наступление дееспособности. В то же время законодатель оказывается непоследовательным в своем стремлении связать дееспособность с возрастом (формально) и с разумностью, с осознанием воли. Различные возрастные ограничения существуют и в современном российском праве (например, в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹, Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»². В связи с наличием подобного рода возрастных ограничений по различным видам деятельности представляется возможным говорить о существовании не только нижней возрастной границы наступления дееспособности лица, но и верхней границы дееспособности, которая формально не декларируется законодателем, но с помощью указанных выше ограничений реализуется в действительности.

Кроме возрастных ограничений дееспособности в законодательстве можно обнаружить немало иных ограничений, в частности, связанных с состоянием здоровья лица. В ст. 25 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»³ установлено, что лица, принимаемые на работу, непосредственно связанную с движением поездов и маневровой работой, и работники, выполняющие такую работу, проходят обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические (в течение трудовой деятельности) медицинские осмотры. В приведенных примерах, как и в отношении установления

¹ См.: Российская газета. 1992. 18 февр.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13, ст. 1475.

³ См.: Там же. 2003. № 2, ст. 169.

верхнего возрастного предела обнаруживаются ограничения, касающиеся именно дееспособности, возможности осуществления лицом конкретных видов деятельности, регулируемые правом. Однако эти ограничения не относятся к разряду возрастных ограничений, не затрагивают собственно состояние, зрелость воли, ее способность к принятию правовых решений. Они выходят за пределы установленного законодателем воле-возрастного критерия определения дееспособности, и само их существование вызывает необходимость уточнения данного критерия.

Отсутствие четкого различия обстоятельств, влияющих на правоспособность и дееспособность, свидетельствует, как представляется, о том, что сами эти понятия до конца в законодательстве и юридической науке не разграничены.

Как вытекает из ст. 119 Конституции РФ, само по себе достижение определенного возраста еще не является достаточным основанием для признания лица способным быть судьей. В данном случае возможно говорить не об одном условии, касающемся возраста гражданина, а о целом составе условий наступления дееспособности, о составе дееспособности. А.В. Мицкевич, возражая против идеи Н.Г. Александрова о разграничении общей и специальной трудовой правоспособности (последняя, по мнению Н.Г. Александрова, дополняет общую и понимается, например, как право занять некоторую должность при наличии диплома или ученого звания¹), полагает, что условие наличия диплома и ученого звания относится к элементам фактического состава и является основанием для возникновения тех или иных субъективных прав и обязанностей в правоотношениях. «В противном случае пришлось бы признать, что с изменением квалификации и специальности изменяется и правосубъектность советских граждан, что отдельные категории граждан обладают какими-то привилегиями по закону независимо от их труда, от отношений с другими лицами и прочих условий общественной жизни. При логическом доведении этого тезиса до конца мы придем к подрыву принципа равноправия советских граждан»².

В науке существуют различные критерии определения дееспособности субъекта права. Наиболее значимым является волевой критерий. Зрелость воли, готовность принимать правовые решения прежде всего определяет правовое лицо как участника правовой коммуникации, правовых отношений и правовой деятельности. Понятие правосубъектности отражает способность субъекта права иметь права, нести обязанности и своими действиями их создавать, осуществлять. И это в полной мере определяет границу, субъективный предел защиты субъективных прав.

Таким образом, субъективный предел защиты субъективных прав — это субъективный аспект правореализации.

¹ См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в социалистическом обществе. М., 1995. С. 98.

² Мицкевич А.В. Субъекты гражданского права. М., 1962. С. 75–76.

Е.А. Шуклина,
аспирант Саратовской государственной
юридической академии
shuklina.evgeniya@yandex.ru

Криминологическая характеристика и особенности преступности в сельской местности

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению основных видов преступлений, присущих сельской местности. Внимание уделяется разграничению городской и сельской преступности. Выделяются особенности, характеризующие сельскую преступность.*

***Ключевые слова:** сельская местность, преступность в сельской местности, особенности сельской преступности.*

***Summary:** the article is devoted consideration of the basic crimes inherent in countryside. The great attention is given to differentiation of city criminality from rural. The features characterizing rural criminality are allocated.*

***Key words:** countryside, criminality in countryside, features of rural criminality.*

Проблема сельской или, как ее еще называют, «деревенской» преступности для современной России не нова, о чем свидетельствует ряд трудов известных правоведов и государствоведов, таких как М.Н. Гернет, С.С. Остроумов, Е.Н. Тарновский и др. Они отмечали, что преступность в дореволюционной России — это преимущественно сельская преступность, т. к. сельское население в то время составляло более 80 % жителей Российской империи.

Несмотря на коренные преобразования, внесенные Октябрьской революцией, характеристика преступности на селе мало чем отличалась от дореволюционной. Средний показатель сельской преступности в СССР в различные годы составлял от 64 до 68 %¹. Для сельской местности по-прежнему были характерны такие виды преступлений, как уклонение от государственных повинностей, нарушение правил охраны лесов, охоты, рыбной ловли, убийства, преступления против половой неприкосновенности личности, побои и др.

В условиях перестройки произошли качественные изменения по большинству фиксируемых официальной статистикой параметров сельской преступности, что вызвано сложной совокупностью объективных факторов. Следует признать, что большая часть сведений 20-летней давности к настоящему времени устарела, хотя отдельные выводы и рекомендации по-прежнему представляют немалую теоретическую и практическую ценность².

Перед тем как перейти к рассмотрению основного вопроса, целесообразно остановиться на самом понятии «сельская местность», разграничив его с рядом близких понятий и категорий, таких как «деревня», «село», «сельское поселение», «поселок городского типа» и др.

¹ См.: *Иванова Л.А.* Криминологическая характеристика и предупреждение преступности в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2007. С. 13–15.

² См.: Там же. С. 14–15.

Слово «деревня» произошло, вероятно, от древнерусского «деру, драть»; расчищать землю от леса, распахать целину. Деревня представляет собой населенный пункт с несколькими десятками домов индивидуальной застройки. Преобладающее занятие жителей деревни — сельское хозяйство, промыслы. Большими обычно считаются деревни с 30 и более дворами¹.

Многие ученые видят основное отличие города от деревни в занятости населения сельским хозяйством². Г.И. Забрянский верно отмечает, что главной особенностью деревни как элемента социально-поселенческой структуры общества является связь ее населения с землей и сельским хозяйством³.

Словарь С.И. Ожегова, отождествляя понятие «деревня» с понятием «село», определяет его как крестьянское селение⁴.

В современном толковом словаре русского языка Т.Ф. Ефремовой «деревня» — это сельское, обычно небольшое поселение⁵.

Большой энциклопедический словарь также определяет понятие «деревня» как небольшое сельское поселение⁶.

Исходя из обозначенных выше точек зрения, «село» означает то же, что и «деревня». На начало XX в. основным отличием деревни от села являлись размеры поселения и отсутствие церкви в деревне. В настоящее время такого отличия нет, например, деревня Давыдово в Московской области по размерам приближается к городу, в деревне Большая Морец в Волгоградской области имеется деревянная церковь, а в деревне Сенно в Ленинградской области — три церкви. Сегодня в этимологическом плане понятия «село» и «деревня» стали фактически тождественными, и нет никаких серьезных оснований проведения между ними социального различия⁷.

Сельское поселение — один из типов муниципальных образований в России; один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов поселков, сел, деревень, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления⁸.

К сельским поселениям относятся (независимо от людности) населенные пункты, жители которых заняты главным образом сельским или лесным хозяйством, промысловой охотой⁹ и т. п.

Для того чтобы правильно понять, какие территории входят в состав сельской местности, надо сначала разобраться, чем сельская местность отличается от городской.

¹ См.: URL: <http://lib.deport.ru/slovar/ojegov> (дата обращения: 10.01.12).

² См.: *Алаев Э.Б.* Социально-экономическая география. М., 1983. С. 179.

³ См.: *Забрянский Г.И.* Актуальные проблемы профилактики преступлений в сельской местности. Краснодар, 1983. С. 5.

⁴ См.: URL: <http://lib.deport.ru/slovar/ojegov> (дата обращения: 10.01.12).

⁵ См.: URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/ger_rus (дата обращения: 10.01.12).

⁶ См.: URL: <http://www.slovoedia.com> (дата обращения: 10.01.12).

⁷ См.: *Староверов В.И.* Советская деревня на этапе развитого социализма. М., 1976. С. 11.

⁸ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

⁹ См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С. 1203.

Поселок городского типа (п. г. т., пгт) — тип населенного пункта, выделенный во времена СССР. В отличие от сельских населенных пунктов, в таких поселках основная часть населения (не менее 85 %) не должна быть занята в сельском хозяйстве. В поселках городского типа в советский период минимальное число жителей должно было составлять не менее 3 тысяч человек (в городе — не менее 12 тысяч жителей).

Т.И. Заславская и Р.В. Рывкина справедливо отмечают, что численность населения и его занятость не могут выступать самостоятельным критерием при разграничении сельской местности и городской. Необходимы дополнительные основания, к которым нужно отнести систему следующих критериев:

- численность населения и степень его стабильности, характер естественного и механического движения населения, сложность отраслевой и профессиональной структуры общественного производства, степень развития промышленности, строительства, транспорта;
- уровень организации материально-пространственной среды, степень благоустройства поселения;
- уровень развития обслуживания (сферы услуг), т. е. организации всех форм социального потребления;
- социальные функции поселения (его роль в управлении обществом и народным хозяйством, функции по отношению к окружающим населенным пунктам);
- отношение к населенному пункту как к городу или как к деревне¹.

Учитывая обозначенные выше особенности, позволяющие более грамотно разграничить на первый взгляд схожие между собой населенные пункты — поселки городского типа, деревни, села и сельские поселения, приходим к выводу, что все они должны рассматриваться как территории, входящие в состав сельской местности.

В научной литературе на сегодняшний день нет однозначного подхода к определению понятия «сельская местность». Многие авторы верно отмечают, что сельская местность — это очень обширное понятие, оно включает в себя не только сельские населенные пункты, но и всю обитаемую территорию вне городов².

Мы полагаем, что в понятие «сельская местность» следует включать всю территорию, которая находится за пределами сельских поселений и используется человеком. К этой территории относятся, прежде всего, сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища; леса, в которых заготавливают древесину, собирают грибы и ягоды, охотятся, отдыхают; водоемы, в которых купаются, ловят рыбу и разводят водоплавающую птицу; карьеры по добыче стройматериалов³ и т. п.

Таким образом, сельская местность — это сложное системное образование, которое включает в свой состав не только населенную территорию (деревни, села, пгт и др.), но и всю территорию вне городов, входящую в состав Российской Федерации (леса, пашни, сенокосы и т. п.).

¹ См.: Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Методология и методика системного изучения советской деревни. Новосибирск, 1980. С. 18–23.

² См.: Присяжный М.Ю. Социально-географические исследования сельской местности в России // Молодой ученый. 2011. № 4. Т. 1. С. 127–133.

³ См.: Там же.

Сегодня в криминологической литературе при изучении преступлений, совершенных в сельской местности, употребляется два понятия — «сельская преступность»¹ и «преступность в сельской местности»². На наш взгляд, каждое из этих понятий следует рассматривать самостоятельно. Сельская преступность, по нашему мнению, является лишь составной частью преступности в сельской местности. К преступности в сельской местности следует также относить совокупность всех преступлений, совершенных в обозначенных территориях как местными жителями, так и приезжими.

Из сказанного следует, что преступность в сельской местности представляет собой совокупность всех преступлений, совершенных в сельских поселениях и на других территориях вне городов, как местными жителями, так и приезжими (гражданами России или лицами без гражданства), и характеризующихся определенной спецификой, присущей сельским населенным пунктам.

Исследования, проведенные автором в сельской местности Саратовской области, показывают, что наиболее часто совершаемыми преступлениями являются: кража — 48 %, угроза убийством — 6,5 %, побои — 5 %, незаконный оборот наркотиков — 4 %, мошенничество — 3 %, незаконный оборот оружия — 2,7 %, грабеж — 1,4 %, причинение тяжкого вреда здоровью — 1,4 %, причинение средней тяжести вреда здоровью — 1,3 %, причинение легкого вреда здоровью — 1,3 %, нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств — 1,3 %, убийство — 0,5 %.

Другие преступления составляют по отдельности незначительное количество — от 0,1 % до 0,8 %. Это хулиганство, оскорбление, разбой, изнасилования и др.

Проведенное исследование показывает, что в сельской местности Саратовской области более 80 % всех преступлений направлены против личности и против собственности (соответственно 22,4 % и 58,5 %)³.

Таким образом, если раньше ученые отмечали, что в сельской местности основная масса преступлений была направлена против личности, то сегодня ситуация коренным образом меняется: преступления против собственности составляют практически 60 % от общего количества совершенных преступлений.

Большинство сельских преступлений относятся к категории корыстных, против собственности. По сведениям ГУВД Саратовской области за 2010 г., хищения в сельской местности совершают в основном местные жители — около 75–80 %. Похищенные вещи в большинстве случаев реализуются по низкой цене через посредников. Полученные денежные средства преступники используют в основном для приобретения спиртных напитков и продуктов питания.

Сельские жители чаще всего совершают кражи в местах своего проживания или на прилегающих территориях. Это в определенной степени связано со значительной удаленностью сельских поселений друг от друга.

¹ См.: Хохряков Г.Ф. Криминология. М., 2000. С. 226.

² См.: Заварзин А.В. Предупреждение преступлений на селе. Воронеж, 1983. С. 12.

³ См. сведения ГУВД Саратовской области за 2010 г.

Места совершения краж:

сельхозпредприятия, склады, поля.....38 %;
хозяйственные постройки, хозяйственные дворы.....34 %;
домовладения.....17 %¹.

Из приведенных данных видно, что основная масса краж приходится на сельхозпредприятия, т. е. в качестве непосредственного объекта хищения выступают различные формы собственности. Во многом это связано с тем, что эти объекты плохо охраняются или вообще не охраняются.

Наиболее часто преступления совершаются на неохраняемых объектах: животноводческих фермах, летних выгулах для крупного рогатого скота, пастбищах и т. п.

Не менее распространенными являются кражи урожая с полей в период его уборки. Похищают урожай как путем непосредственного сбора, так и из оставленных на полях без присмотра стогов, скирд, тракторов и т. п.

Распространенными в последние годы стали кражи крупного рогатого скота. В основном, животные либо доставляются в собственные подворья для дальнейшего выращивания (в случае если преступник проживает не в местности совершения преступления), либо забиваются прямо на месте кражи.

После краж второе место по степени распространения занимает угроза убийством. Это преступление характерно как для сельской местности, так и для городской среды. Однако если в первом случае преступления совершаются без личной заинтересованности и, в основном, в состоянии алкогольного опьянения, то во втором — носят корыстный характер (получение денег и др.).

Менее распространенными по сравнению с ранее рассмотренными преступлениями в сельской местности являются побои. Причинами побоев выступают, например, семейные конфликты и др.

Не менее часто совершаются в сельской местности преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Сельские жители в основном используют дикорастущую коноплю, из которой впоследствии изготавливается такое наркотическое средство, как марихуана. Лишь в единичных случаях сельчане занимаются домашней культивацией.

Новым преступлением для сельской местности является мошенничество. Ряд российских и зарубежных авторов считают мошенничество (как и другие преступления в экономической сфере) чисто городским преступлением². Проведенное нами исследование опровергает данную точку зрения. Если раньше мошенничество было характерно в основном для городской среды, то сейчас оно присуще и сельской местности. Жертвами мошенников в сельской местности в основном становятся люди пожилого возраста и дети.

Следующий вид преступлений, хотя и менее распространенный, но встречающийся в сельской местности, — незаконный оборот оружия. В некоторых случаях это оружие изготавливается кустарным способом. Сегодня в России единственным видом огнестрельного оружия, разрешенным к гражданскому обороту, является гладкоствольное охотничье оружие, а единственная цель его использования — охота.

¹ См. сведения ГУВД Саратовской области за 2010 г.

² См., напр.: Герцензон А.А. Преступность и алкоголизм в РСФСР. М., 1930. С. 55.

Следует отметить, что существует ряд преступлений (около 1 % от общего количества), большая часть которых совершается только в сельской местности. Они закреплены в основном в гл. 26 УК РФ «Экологические преступления»: ст. 246–262 УК РФ, включая незаконную добычу водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ) — рыбы, раков, которых ловят сетями, бреднями, электроудочками, острогой, и т. п.; незаконную охоту (ст. 258 УК РФ) с использованием капканов, петель и огнестрельного оружия; незаконную рубку лесных насаждений (ст. 260 УК РФ). Лес в основном воруется для личных нужд, таких как строительство заборов, сараев и других подсобных помещений.

Рассмотрев структуру преступлений в сельской местности, можно выделить следующие особенности:

- структура преступлений в сельской местности имеет специфику по направленности преступных посягательств;
- для сельской преступности в большей степени характерны кражи. В большинстве случаев сельские жители совершают кражи в местах проживания или на прилегающих территориях;
- кражи в сельской местности в большинстве случаев совершаются в вечернее или ночное время;
- распространены также такие преступления, как угроза убийством, побои, незаконный оборот наркотиков, мошенничество и др.;
- существуют типично сельские преступления, прежде всего предусмотренные гл. 26 УК РФ «Экологические преступления»: незаконная добыча водных биологических ресурсов, незаконная охота, незаконная рубка лесных насаждений и др.;
- из всех лиц с неснятой или непогашенной судимостью каждый третий-четвертый совершил преступление в сельской местности;
- для сельской насильственной преступности характерны бытовые причины.

Ш.М. Хаутиев,

*соискатель Ульяновского государственного
университета
sharp1974@yandex.ru*

**Эскалация переходности:
региональный политический режим
в условиях реализации краткосрочных стимулов
правлящих групп (на примере
Ульяновской области 2000–2004 гг.)**

Аннотация: в статье анализируется природа регионального политического режима на примере Ульяновской области. В центре исследования — правление губернатора Владимира Шаманова (2000–2004 гг.) как наиболее кризисный этап эволюции местного политического режима в условиях неопределенности.

Ключевые слова: политический режим, региональная элита, политическая неопределенность, групповые эгоизмы.

Summary: the author studies the nature of regional political regime in post-communist uncertainty. Special attention is paid to the political government of local leadership Vladimir Shamanov in Ulyanovsk region at transitional period 2000–2004.

Key words: political regime, regional elite, political uncertainty, groups egoisms.

Эволюция природы регионального политического режима на примере Ульяновской области представляет большую ценность для понимания общероссийской политической трансформации. Правление губернатора Владимира Шаманова (2000–2004 гг.) явилось наиболее кризисным этапом эволюции местного политического режима в условиях неопределенности. По внешним признакам его четырехлетнее правление отличалось тем, что оно «воцарилось» после затяжного восьмилетнего губернаторства Юрия Горячева (1992–2000 гг.) и предшествовало столь же затянувшемуся восьмилетнему правлению нынешнего губернатора Сергея Морозова (2004–2012 гг.). По содержательным признакам именно губернаторство Владимира Шаманова содержит наиболее убедительное опровержение «транзитологического» объяснения постсоветских политических трансформаций¹.

Анализ переходного общества предполагает в нашем случае применение теоретических положений, связанных не с реализацией демократического проекта, а с уточнением природы политического режима. Существует большое разнообразие подходов к оценке политического режима. Термин «политический режим» используется в различных контекстах — от конституционных моделей до форм правления². Однако эти критерии, изложенные в рамках государственно-правового подхода, являются скорее определительными и малоприменимы для понимания процесса перехода, при котором правила игры могут быстро меняться. На наш взгляд, политический режим — это совокупность средств и методов, используемых правящей элитой для осуществления экономической, политической, идеологической власти в том или ином сообществе. Это понятие индивидуализирует и уточняет основные признаки политического порядка. Таким образом, данный подход основан на анализе условий перехода, в котором главной категорией является *неопределенность*³.

¹ О преимуществах и ограничениях «транзитологического» подхода в оценке постсоветских трансформаций см.: Кузнецов И.И. Парадигма транзитологии (плюсы и минусы объяснительной концепции переходного периода // *Общественные науки и современность*. 2000. № 5; Хаутиев Ш.М. Потенциал и ограничения «транзитологического» подхода к объяснению постсоветской российской политики // *Известия Саратов. ун-та. Новая серия. Сер.: Социология, Политология*. 2011. Т. 11, вып. 4. С. 108–110; Хаутиев Ш.М., Магомедов А.К. Эволюция политического режима в Ульяновской области: преодолевая недостатки «транзитологического» подхода к объяснению постсоветской российской политики // *Симбирский научный вестник*. 2011. № 4.

² См.: Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // *Журнал российского права*. 2001. № 9. С. 19–25; Медушевский А.Н. Конституционные кризисы в обществах переходного типа // *Вопросы философии*. 1999. № 12. С. 3–21.

³ В свое время известная британская исследовательница Мэри Маколи успешно использовала данный критерий для сравнительного анализа российских региональных режимов в 1990-е гг. (См.: McAuley M. *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge Univ. Press, 1997).

К концу 1990-х гг. региональный политический режим прежнего губернатора Юрия Горячева фактически изжил себя. Данный процесс проходил параллельно с деградацией режима личной власти Президента Бориса Ельцина, к которому пытался «приспособиться» локальный режим губернатора Горячева. Нетворческий характер того и другого породили в центре и в регионе запрос на кардинальные перемены. К тому времени влиятельные участники ульяновского политического процесса пришли к выводу о том, что «оккупация» региона внешними силами была бы предпочтительнее горячевского правления. Как отмечают российские политологи А.К. Магомедов и М.М. Кириченко, согласно этому сценарию, сильная личность со стороны смогла бы освободить поле для реализации необходимых преобразований, а окружение «варяга» — устранить тесно спаянную горячевскую команду, которая плотно контролировала местные ресурсы и власть. Данное убеждение отражало чувство отчаяния местной антигорячевской оппозиции из-за отсутствия в ее собственных рядах мощной фигуры, способной бросить вызов режиму Ю. Горячева. Надежды на перемены дало появление в качестве кандидата на пост губернатора «отца-командира», героя чеченской войны генерала Владимира Шаманова. На фоне примелькавшегося Горячева Шаманов должен был на уровне массового сознания играть роль «системного положительного героя»¹.

Так был сформирован антигорячевский альянс из представителей местной политической оппозиции и влиятельных пришлых игроков. В результате антигорячевская предвыборная коалиция, ориентированная на смену власти, имела своим следствием «опрокидывающие» выборы. Губернаторские выборы декабря 2000 г., которые прошли при впечатляющей 70 %-й явке избирателей, с большим перевесом выиграл Шаманов. Он набрал 56,25 % голосов, в то время как Горячев — всего 23,48 %. «Опрокидывающий» характер выборов заключался в том, что в область не просто пришел новый губернатор со своей командой; эти выборы привели к полной дезорганизации прежней конфигурации политических субъектов и интересов в регионе.

Перемены, которые принесли за собой данные выборы, оказались еще более впечатляющими для судьбы Ульяновского региона, чем результаты самих выборов. Началась колонизация региона сторонними силами в самой вызывающей манере и без всякого учета местных интересов. Новое окружение Шаманова заявило о своих претензиях на местные ресурсы и контроль над ключевыми властными позициями. При этом в Ульяновске не произошло взаимной адаптации пришлых и местных действующих лиц, составлявших прежде выигравшую антигорячевскую коалицию. «Варяги-победители», пришедшие к власти, приступили к разделу ресурсов и должностей, не нуждаясь при этом в установлении функционального альянса с местными политиками и общественностью. В итоге местные политические и хозяйственные элиты подверглись быстрой маргинализации, а коалиция

¹ Магомедов А.К., Кириченко М.М. От Ельцина к Путину: Кремль и региональная Россия (на примере Ульяновской области и Краснодарского края) // Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная? : сб. ст. / под ред. К. Мацузато. М., 2004. С. 285.

«победителей» либо разрушала, либо приспособливала к своим нуждам доставшиеся им институты горячевского режима¹. Как и следовало ожидать, отсутствие преемственности власти и приход в нее циничных «победителей» не оставляли шансов на взаимопонимание между различными фракциями губернаторского окружения². Описанные процессы и события поставили под сомнение эффективность лидерства Шаманова, вызвав особое разочарование тех, кто поддержал генерала на губернаторских выборах. Только за первые полтора года правления рейтинг Шаманова упал с 60 % до 30 %.

Таким образом, в отношении постсоветской эволюции неуместно говорить, что мы имеем дело с несовершенной демократией (или полуавторитаризмом, гибридным режимом и т. д.), стремящейся к совершенствованию в направлении демократической консолидации. История шамановской администрации — это история откровенного передела региональной собственности, передела, не подвергавшегося никакому контролю в соответствии с какими-либо демократическими процедурами.

Шамановский режим «нависал» над политическими и государственными институтами, не давая им приобрести стабильные и зрелые формы. Это был классический пример того, как региональная политика замыкалась внутри самого режима, игнорируя взаимосвязь с обществом и, тем самым, создавая угрозу самой губернаторской власти. В силу указанных причин вырождение

¹ См.: Магомедов А.К., Кириченко М.М. Указ. соч. С. 287.

² См.: Симбирские известия. 2002. 25 апр.; Симбирский курьер. 2003. 23 янв.

Д.И. Гарагозов,
соискатель Российской правовой академии
Министерства юстиции РФ
Garagozov@mail.ru

Неокантианство как философская основа учения Б.А. Кистяковского

Аннотация: статья посвящена анализу влияния неокантианства на формирование мировоззрения и политико-правовых взглядов Б.А. Кистяковского.

Ключевые слова: неокантианство, право, Б.А. Кистяковский, понятие права, принцип необходимости и принцип долженствования, принцип методологического плюрализма.

Summary: the article is devoted to the analysis the impact of neo-Kantian philosophy in shaping the political and legal views of B.A. Kistiakowsky.

Key words: neo-Kantianism, law, B.A. Kistiakowsky, the concept of law, the principle of necessity and the principle of obligation, the principle of methodological pluralism.

Для современной России, конституционно закрепившей вектор своего развития в направлении построения гражданского общества и правового, социального государства, особую актуальность приобретает проблема востребованности богатейшего философско-правового наследия русских

философов конца XIX — начала XX в. В этой сокровищнице достойное место занимают философско-правовые воззрения Б.А. Кистяковского.

Богдан (Федор) Александрович Кистяковский (1868–1920) — выдающийся русский правовед и социолог, внесший огромный и до конца еще не востребованный вклад в методологию социальных наук. Он родился в Киеве, в семье известного юриста. Учился в Германии, где в 1899 г. защитил в Страсбургском университете докторскую диссертацию на тему «Общество и индивид. Методологический аспект». С 1906 г. преподавал в России энциклопедию права и историю философии права. С 1917 г. — профессор Киевского университета Святого Владимира. Участник сборников «Проблемы идеализма» (1902 г.), «Вехи» (1909 г.)¹.

Определяющую роль в формировании мировоззрения и политико-правовых взглядов Б.А. Кистяковского сыграло неокантианство. Правовая доктрина Б.А. Кистяковского представляет собой одно из наиболее ярких неокантианских учений, где основные научные приоритеты обладают социологическим характером. Именно по этой причине мы считаем необходимым обратиться к анализу указанного направления в философии. Прежде всего, неокантианство было реакцией на позитивизм, своего рода «антипозитивизмом». Поставив под сомнение основополагающие методологические основы позитивистской философии, неокантианство не могло не повлиять на политико-правовые учения, социологию и другие науки.

Зарождение неокантианства связано с провозглашением и обоснованием лозунга «Назад к Канту». В истории философии выделяют две школы неокантианства — марбургскую и баденскую (фрейбургскую).

Главными представителями *марбургской* школы были Г. Коген, П. Наторп и Э. Кассирер. Согласно учению марбургской школы, философия не может быть знанием о мире, она сводится к методологии и логике частных наук. Главным принципом методологии объявлялся принцип долженствования, который распространялся и на область социологии. Отрицая объективные закономерности общественного развития, представители марбургской школы рассматривали социализм как «этический идеал» и призывали дополнить марксизм кантианством². Их социологические идеи оказали влияние на становление легального марксизма в России.

Для понимания влияния неокантианства на формирование политико-правовых взглядов Б.А. Кистяковского особую важность представляют взгляды Г. Когена на этику. Коген сводит понятие этики к понятию права, в области которого он абсолютизирует понятие государства. Человек всецело растворяется в правовом общении, сложившемся в формы государства. «Истинный» человек может быть только членом общения людей и только в форме юридического лица. Этическая личность сводится у Когена к абстракции юридического лица. В свою очередь, высшая форма юридического лица — юридическая абстракция государства³.

¹ См.: *Исупов К., Савкин И.* Русская философия собственности (XVII–XX вв.). СПб., 1993.

² См.: *Философский энциклопедический словарь.* М., 1989.

³ См.: *Современная буржуазная философия / под ред. А.С. Богомолова и др.* М., 1972.

Основная идея *баденской (фрейбургской)* школы неокантианства (Г. Риккерт, В. Виндельбанд и др.) — противопоставление метода истории методу естествознания. История здесь выступает в качестве науки об индивидуальных фактах развития, представляющих культурную ценность. Естествознание — наука о повторяющихся и общих закономерностях явлений природы. Баденская школа исходит из противопоставления бытия, или сущего, должному.

Большинство русских неокантианцев объединились вокруг идей фрейбургской школы. При этом речь идет о значительном вкладе русских авторов в разработку идей неокантианства. Б.А. Кистяковский, который учился в Германии и испытывал непосредственное влияние Г. Зиммеля, был известен в кругу не только русских, но и немецких последователей данного учения. Для формирования его политико-правовых взглядов важным было построение собственной ценностной модели.

Неокантианцы выдвинули идею о специфичности гуманитарных наук «о духе», «о должном», имеющих дело с реальностью особого рода — культурной сферой ценностей. В соответствии с данным подходом главным становится понимание субъективного смысла социальных процессов. Неокантианцы отрицают понимание общественной жизни как функционирования и развития объективных систем общественных отношений, ставя во главу угла изучение личности, ее целей и мотивов участия в общественных процессах.

Русские неокантианцы активно используют понятие «социального взаимодействия»¹, развернутую концепцию которого Б.А. Кистяковский пытается обосновать в работе «Общество и личность», опубликованной в 1899 г. на немецком языке. В оборот вводятся понятия «мотив», «цель», «потребность», «ценностные системы морали и права»; социальное сводится к «взаимодействию», культурное — к «нормативному», личность объявляется «последним основанием социальных явлений». Общественная жизнь рассматривается как дуализм естественной и психической необходимости.

Анализируя категории «возможность», «должное», «необходимое», Б.А. Кистяковский отрицал гносеологическую значимость категории «возможность» и предлагал заменить ее понятием «должное», т. е. идеей психической необходимости². Как отмечал другой неокантианец — Л.И. Петражицкий, содержание любых социальных явлений состоит не в объективном отношении и связи двух (или более) людей, внешних по отношению к переживающему это явление субъекту, принципиально ошибочно «думать, что оно является реальным феноменом», «онтологическим модусом» среды или людей, которым приписывается. На деле оно «существует реально в психике того, кто изучает его, переживает его в данную минуту»³. Такой подход представляется чрезвычайно важным для понимания правовых идей Б.А. Кистяковского.

¹ См.: *Голосенко И.А.* Неокантианские идеи в буржуазной социологии в России // *Философские науки.* 1979. № 2. С. 64.

² См.: *Кистяковский Б.А.* Социальные науки и право. М., 1916; *Кареев Н.И.* Категории должного и возможное в русской субъективной социологии // *Русское богатство.* 1917. № 4–6; *Сорокин П.А.* Категория «должного» и ее применимость к изучению общественных явлений // *Юридический вестник.* 1917. № 1.

³ *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства. СПб., 1910. С. 224–225.

Опираясь на неокантианскую методологию, Б.А. Кистяковский приходит к выводу о том, что социальным наукам следует руководствоваться и естественнонаучными методами (принципом необходимости), и принципом долженствования в исследовании сознательной деятельности человека. Он исходит из двойственной природы общества. Дело в том, что одни социальные явления развиваются по принципу причинности, другие — по принципу цели. Так возникает противоречие между социально-психологическими и нормативными науками. Выход из этого противоречия Б.А. Кистяковский видит в следовании принципу методологического плюрализма. Данная методология лежит в основе представлений мыслителя о праве.

Выработанная Б.А. Кистяковским правовая доктрина является одним из наиболее ярких неокантианских учений, где основные приоритеты обладают выраженной социологической направленностью, которая позволяет ученому быть уверенным в исключительно социальном характере права. Специфика его методологии состоит в соединении методов, присущих праву, с методами философии. Этим обусловлено соединение идей неокантианства с принципами нормативизма. Методология Б.А. Кистяковского предполагает соединение эмпирически-описательного и логико-аналитического методов, присущих правведению, с методом морально-нормативным, в большей степени присущим философии. Кроме того, взгляды мыслителя на право соединяли в себе как нормативистский, так и аналитический, психологический и социологический подходы.

Б.А. Кистяковский впервые в отечественной правовой науке разработал концепцию плюрализма методов исследования социально-правовых явлений, выделив четыре основных направления исследования права: государственно-повелительное, психологическое, социологическое и нормативное¹.

На первое место он ставит государственно-повелительное (государственно-организационное) понятие права. Такое понятие права определяется как совокупность норм, исполнение которых принуждается, защищается или гарантируется государством. В соответствии с государственно-повелительным подходом связь права и государства основывается исключительно на принудительной силе государства.

На второе место, по мысли Б.А. Кистяковского, следует поставить социологическое понятие права. Необходимо избавиться от традиционного предрассудка, будто право является простым выражением того, что содержится в законах. Право зависит от национальных, экономических и других социальных отношений, во взаимодействии с которыми оно производится, модифицируется и развивается. Право есть совокупность правовых отношений, в которых кристаллизуются правовые нормы. Такое его проявление часто связывается с понятием «социальная солидарность», и под социологической оболочкой скрывается его этический смысл. При социологическом подходе главное внимание уделяется праву, осуществляемому в жизни; оно рассматривается как совокупность правоотношений, в которых вырабатываются нормы права.

¹ См.: *Голосенко И.А.* Неокантианские идеи в буржуазной социологии в России // Научные доклады высшей школы. Философские науки. М., 1979. № 2. С. 66.

Психологический подход рассматривает право как результат индивидуальной психики. Нормативистский подход рассматривает право как совокупность норм, отражающих внешние отношения между людьми. Пытаясь провести границу между правовыми и неправовыми явлениями, Б.А. Кистяковский утверждает, что необходим синтез знаний о праве.

Правовую реальность Кистяковский делит на рациональную и иррациональную, подчеркивая, что право в своей основе едино. Оно либо состоит из норм, либо находит в них свое выражение. Именно осуществление норм права есть основной правовой признак.

Стремление Б.А. Кистяковского соединить идеи нормативизма с принципами и концепциями неокантианства объясняется тем, что именно систему, сочетающую традиции этих двух течений, он воспринимал как идеальную, одновременно стабильную и гибкую. И если актуальность предложенных им методов может восприниматься сегодня как спорная, то цели, поставленные Б.А. Кистяковским, не устарели и в наше время.

В.В. Кутько,

*аспирант Белгородского государственного
национального исследовательского
университета
kutko@bsu.edu.ru*

К вопросу о соотношении понятий «процессуальное право», «юридический процесс» и иных смежных категорий

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы, касающиеся понятия и классификации правовых форм государственной деятельности, их признаков. Уделяется внимание юридическому процессу, его видам.*

***Ключевые слова:** процессуальное право, юридический процесс, формы государственной деятельности, юридическая процедура.*

***Summary:** the article is devoted to consideration of the questions concerning concept and classification of legal forms of the state activity, their signs.*

***Key words:** procedural law, legal process, forms of the state activity, legal procedure.*

143

В ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президент Российской Федерации отмечает, что «наше гражданское общество укрепилось и стало более влиятельным, существенно возросла социальная активность общественных организаций, мы серьезно продвинулись в реформировании судебной системы. Наконец, мы начали реформу правоохранительной системы, которая открыла дорогу для прихода в эту сферу большего количества профессионалов, на деле защищающих права и законные интересы наших граждан»¹. Для реализации выдвигаемой стратегии нужны новые стандарты

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2011. 22 дек.

в деятельности органов государственного управления и оказании публичных услуг, высокое качество работы судебной и правоохранительной системы и новые формы влияния населения на характер принимаемых этими органами решений.

Новые стандарты прямо согласуются с тенденцией процессуализации современного законодательства России и юридическим оформлением порядка работы носителями публичной власти. Иными словами, речь идет о модернизации права и законодательства России с учетом названной тенденции, для чего следует определиться с содержанием базовых понятий.

Многие исследователи процессуального права рассматривают его как самостоятельный правовой блок в структуре права, направленный на разрешение и устранение аномалий общественных отношений, защиту социального порядка, прав и свобод граждан¹. Это, безусловно, верная позиция, но, на наш взгляд, она неполно отражает сущность процессуального права, поскольку на него следует смотреть еще и как на средство ограничения властных полномочий.

Как считает А.В. Малько, процессуальное право есть ограничивающее право, потому что задача его состоит в упорядочении обеспечительных мер, установлении законных рамок «обюдоострого» средства воздействия — государственного принуждения при разрешении юридических дел. Ограничивающая природа процессуального регулирования позволяет охранять и защищать высшую ценность в обществе — права, свободы и интересы человека².

Таким образом, следует согласиться с теми исследователями, которые не сводят роль процессуального права лишь к регламентации разрешения правовых аномалий, а говорят о процессуальном праве как о системе норм, регулирующих различную деятельность субъектов права (в том числе деятельность, не связанную с совершением правонарушения или наличием правовой аномалии). Процессуальное право имеет место и там, где существуют «нормальные» правоотношения между субъектами права, регулируя порядок осуществления ими определенных действий.

Между процессуальным и материальным правом существует тесная правовая связь, взаимное влияние: они имеют принципиальное различие и самостоятельное значение, однако существовать друг без друга не могут.

Согласимся с В.М. Горшеневым, указывающим, что «правильное решение проблемы о соотношении материального и процессуального права возможно только с позиции абсолютного признания производности процессуального права от материального через такое промежуточное звено, как юридический процесс со всей совокупностью складывающихся в нем социальных связей»³.

Наиболее полным является определение, предложенное А.В. Осиповым: «Юридический процесс — собирательное научное понятие, обозначающее форму превращения юридических идеальных моделей, закрепленных во внутреннем законодательстве и в международных нормах, в реальную систему

¹ Лукьянова Е.Г. Процессуальное право и его место в структуре права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 81.

² См.: Малько А.В. Ограничивающая функция юридического процесса // Атриум. Сер.: Юриспруденция. 1996. № 5. С. 21–22.

³ Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории юридического процесса // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР : тематич. межвуз. сб. / под ред. В.М. Горшенева. Вып. 4. Ярославль, 1977. С. 12.

правоотношений»¹. Помимо названных в приведенном выше определении юридического процесса, в литературе также называют следующие его признаки: а) стадийность любого юридического процесса; б) наличие в нем циклов или процессуальных производств; в) обязательное наличие государственно-властного субъекта; г) динамический характер (это всегда развернутая во времени деятельность); д) юридическая, правовая природа процесса; е) юридическая результативность процесса; ж) последовательность, правовая регламентированность, связанность, целенаправленность; з) направленность процесса на выявление и реализацию материального охранительного правоотношения².

В связи с этим возникает вопрос о соотношении понятий «юридический процесс», «формы государственной деятельности» и «юридическая (правовая) процедура».

В юридической науке отсутствует единство в понимании категории «юридическая (правовая) форма государственной деятельности».

С.Н. Олейников определяет правовую форму как специфическую организационную форму деятельности органов государства, должностных лиц и их управляющих субъектов, которая, «с одной стороны, осуществляется на основе строжайшего соблюдения требований закона и других нормативных актов, а с другой стороны, ее результаты всегда влекут или связаны с наступлением определенных юридических последствий»³.

Наиболее удачным, по нашему мнению, является определение, данное Е.Е. Тонковым. Юридическая форма государственной деятельности — это комплексная юридическая категория, которая, во-первых, обеспечивает опосредованное правом различных неправовых, но нуждающихся в юридической регламентации общественных явлений, во-вторых, означает способ существования и выражения содержания норм материального права, реализуемый в ходе позитивного юридического процесса, в-третьих, характеризуется деятельностью субъектов правоотношений с соблюдением установленных законом правил и процедур⁴.

Действительно, юридические формы не могут и не должны пониматься вне юридического процесса, без которого они не могут существовать как категория права, поэтому мы рассматриваем их только в процессе государственной деятельности.

Поэтому можно с уверенностью сказать, что классификация форм государственной деятельности проводится по тем же основаниям, что и деление юридического процесса на виды. При этом юридический процесс является более сложным образованием.

Существуют различные концепции юридического процесса, точки зрения на соотношение правового процесса и правовой процедуры. Так, О.В. Лучин утверждает: «"процесс" практически равнозначен "процедуре", между ними

¹ Осипов А.В. Реализация права и толкование его норм // Курс лекций по теории государства и права. Ч. 2. М., 1996. С. 89.

² См.: Протасов В.Н. Юридическая процедура. М., 1991. С. 7.

³ Олейников С.Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1986. С. 12.

⁴ См.: Тонков Е.Е. Трансформация юридических форм государственной деятельности в период экономического кризиса. М., 2009. С. 67.

невозможно провести какую-нибудь разделительную грань»¹. В.А. Тарасова, напротив, полагает, что «процедура — это только начальная форма урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая при наличии объективной необходимости может перерасти в форму, именуемую процессом»². Она видит различие между процессом и процедурой в том, что процесс обладает более высокой степенью упорядоченности и гарантированности в достижении истины. Другую позицию отстаивает В.И. Каминская, считая, что «в каждой отрасли права наряду с материальными нормами обязательно имеются нормы организационного и процедурного характера, которые можно считать процессуальными. Разграничение материальных и процессуальных норм строится на различии регулируемых общественных отношений с точки зрения их большей или меньшей близости к базису»³.

По нашему мнению, следует согласиться с М.И. Байтиным и О.В. Яковенко, которые утверждают, что «отождествление процесса с процедурой ведет к неправильному представлению о внутреннем его строении, вплоть до отрицания его структуры. Юридический процесс и правовая процедура — явления соотносимые, тесно взаимосвязанные, но не идентичные. Понятие юридического процесса шире, ибо в одном случае оно может совпадать с определенной комплексной правовой процедурой в целом (макропроцедурой), например, с изданием закона РФ (ст. 104–108 Конституции РФ), в другом — выступает как судебный процесс»⁴.

Итак, *процессуальное право* — это самостоятельный правовой блок в структуре права, направленный на разрешение и устранение аномалий общественных отношений, защиту социального порядка, прав и свобод граждан, а также обеспечение оптимального (нормального) порядка регулирования социальных связей субъектов общественных отношений. Это нормативный компонент процессуальной правовой системы.

Юридический процесс следует рассматривать как комплексную систему органически взаимосвязанных правовых форм деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права. Это совокупность правовых видов официальной государственно-властной деятельности субъектов-носителей властных полномочий, в соответствии с предметом ведения выполняющих государственную работу по разрешению жизненных ситуаций, связанных с обеспечением прав и законных интересов заинтересованных субъектов, и достижению юридически значимых результатов, закрепляемых в правовых актах. При этом юридический процесс объединяет все правовые формы осуществления функций государства, все виды государственно-властной деятельности.

¹ Лучин О.В. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 25.

² Тарасова В.А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 112–113.

³ Каминская В.И. Место процессуальных норм в системе советского права // Демократические основы советского социалистического правосудия / под ред. М.С. Строговича. М., 1975. С. 65.

⁴ Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 98.

О.Ю. Рыбаков,
*доктор юридических наук, доктор
философских наук, профессор, проректор
по научной работе, зав. кафедрой истории
государства и права Саратовской
государственной юридической академии*

**Обзор
круглого стола «Актуальные проблемы
истории государства и права,
политических и правовых учений»*
(г. Саратов, 14 мая 2012 г.)**

14 мая 2012 г. в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» состоялся круглый стол «Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений». В мероприятии приняли участие молодые ученые, докторанты, аспиранты и соискатели кафедры истории государства и права, а также практические работники, осуществляющие свою научную деятельность в рамках научной школы «Личность, государство, правовая политика в государственно-правовой мысли России и Европы» профессора Олега Юрьевича Рыбакова.

Участники акцентировали внимание на историко-правовых и историко-теоретических исследованиях правовой политики в России и странах Западной Европы (Германии и Бельгии). Одной из центральных тем круглого стола стало обсуждение правовой политики как формы организации научного знания (научной теории), сформировавшейся на рубеже XX–XXI вв.

В докладе доктора юридических наук, доктора философских наук, профессора О.Ю. Рыбакова «Правовая политика: история и современность» проблема правовой политики изложена как теоретическая и имеющая в качестве основы историю формирования представлений о праве с древнейших времен (Древняя Греция и Рим).

В ходе доклада было отмечено, что право встроено в культурную организацию общества, сопряжено с традициями и во многом продуцируется ими при создании законов. Оторванность права от антропологичности и нравственности приводит к бесчеловечным законам.

Философские и правовые учения, проникающие в социальную ткань, прямо или опосредованно влияют на характер правотворчества и правоприменения. Процессы правотворчества и правоприменения рассмотрены как результат государственной деятельности. В свою очередь, государственная

* Издание обзора круглого стола осуществлено при финансовой поддержке РГНФ, проект № 12-03-14012.

деятельность в условиях гуманистически-цивилизированного государства ограничивается или, по крайней мере, должна ограничиваться правовыми установлениями.

В докладе указано, что правовая политика может пониматься и исследоваться в нескольких аспектах: как деятельность; как совокупность мероприятий, имеющих социальную значимую цель, опосредуемую юридическими последствиями, изменяющими правовую реальность; как юридическая категория; как научная теория¹; как явление политико-правовой действительности, в котором политическая компонента определяет направленность осуществляемых действий, а правовая — определяет конкретную область, средства реализации таких действий.

В рамках обсуждения историко-правовых оснований теории правовой политики доктор философских наук, профессор С.В. Тихонова обращается к вопросу о формировании цензурной правовой политики Российского государства в XVII–XVIII вв., уделяя особое внимание тотальности религиозной мысли и ее влиянию на философскую, правовую, культурную и житейскую мысль.

В докладе «К вопросу о формировании гражданско-правовой политики в России в середине XVII–первой четверти XVIII в.» кандидат юридических наук, доцент М.Н. Лядашева-Ильичева акцентировала внимание на законодательном распределении обязанностей и гражданских прав в зависимости от сословной принадлежности субъектов гражданско-правовых отношений.

В докладе кандидата юридических наук, докторанта З.С. Байниязовой «Консолидация правовой системы и правовой политики в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российском государстве» анализируется современная модель взаимодействия правовой системы и правовой политики, призванная формироваться и развиваться в логике тех стратегических приоритетов, которые стоят сегодня перед Российским государством.

В докладе «Вопросы социального партнерства и правовая политика в историко-правовом аспекте» кандидат юридических наук, доцент Ю.А. Музыканкина уточнила, что социальное партнерство рассматривается в качестве сложного «процесса», посредством которого государство и гражданское общество конструируют повседневное пространство. Власть воспринимается как юридически ответственный равный партнер граждан в государстве. Правовая политика признается в качестве важнейшего инструментария в вопросах социального партнерства.

Кандидат юридических наук, доцент Т.А. Желдыбина в ходе дискуссии обратила внимание на сравнительно-правовое направление как детерминирующий фактор в системе российского юридического образования XIX–начала XX в. Особый интерес вызвал вопрос о формировании сравнительной истории права и сравнительного правоведения в качестве самостоятельных наук.

В докладе кандидата юридических наук, докторанта К.В. Чилькиной «Правовая идея социального государства в Германии XIX столетия» рассмо-

¹ Данное выражение правовой политики уже получило свое воплощение в монографическом исследовании (см.: Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях / под ред. О.Ю. Рыбакова. М., 2011) и в других научных публикациях.

трен процесс и теоретические основы создания социального законодательства. Идея о примате права личности в отношениях «личность—общество—государство» представлена в основе развития практики и теории социального государства в Германии.

Кандидат юридических наук Р.Е. Сейдеметова в докладе «Теория “над-классовой” монархии Лоренца фон Штейна (органическая модель государства)» акцентировала внимание на социальных, политических и теоретико-методологических основах формирования его представлений об обществе и государстве.

В докладе кандидата юридических наук М.Н. Бондарь «Правовая политика в сфере регулирования земельных правоотношений в России XIX–XX вв.» анализируется проблема необходимости правового регулирования земельных правоотношений как основного средства рационального использования и охраны земель, а также борьбы с широко распространившимся незаконным отчуждением земельных участков в XIX–начале XX вв., а затем на рубеже XX–XXI вв.

Аспирант А.П. Савочкин в докладе «К вопросу государственного управления в области использования водных ресурсов в качестве путей сообщения в России в XIX веке» акцентировал внимание на формировании правовых основ государственного управления водными путями сообщения, а также системы управления водного хозяйства.

Доклад доктора юридических наук, доцента С.В. Ворошиловой «Проект закона о равноправии женщин 1906 г. и Государственная дума» посвящен проблеме равноправия мужчин и женщин в России начала XX в., в нем дается общая характеристика проекта указанного закона 1906 г., а также соответствующих поправок к действовавшим узаконениям.

Анализируя взгляды ученых на роль суда в правоприменительном процессе в исторической ретроспективе, кандидат юридических наук Л.С. Золотарева обозначила необходимость определения духовных начал, на которые следует опираться законодателю и правоприменителю в ходе правотворчества.

В докладе «Россия в XX веке: имперский период (1900–1917 гг.)» кандидата юридических наук, преподавателя И.Н. Судоргиной был сделан акцент на динамичности общественно-политических процессов; рассмотрены ключевые события, приведшие к распаду Российской империи и СССР в 1991 г.

Аспирант Н.А. Береговская в своем выступлении на тему: «Правовая политика Советского государства по охране здоровья несовершеннолетних в 1920-е гг.: основные этапы» акцентировала внимание на государственном управлении и правовых основах здравоохранения, а также на формировании единой государственно-правовой политики в сфере охраны здоровья несовершеннолетних в Советском государстве.

В докладе кандидата юридических наук, доцента О.С. Ростовской «Правовые гарантии льготных условий труда женщины-матери в Советском государстве (1970–80-е гг.)» рассмотрены основные нормативные правовые акты, представлявшие льготные условия труда женщине-матери и позволявшие ей совмещать материнство с общественной деятельностью.

Кандидат юридических наук, доцент Н.В. Дородонова выступила с докладом «Правовые проблемы института брака в семейном праве Бельгии», где обратила внимание на проблему разграничения института брака и таких квазибрачных состояний, как зарегистрированное партнерство, фактическое сожителство, что находит отражение в общественном и правовом сознании, а также в законодательстве Бельгии.

В докладе кандидата политических наук, доцента О.А. Калугина на тему «Советские исследования о системе выборов в органы местного управления Российской империи» особое внимание было уделено степени разработанности и методологическим основам исследований вопроса о системе выборов в органы местного управления Российской империи в советской научной литературе.

Кандидат юридических наук, доцент Д.Ю. Туманов рассмотрел вопрос о конституционном регулировании личных прав и свобод граждан в Советском государстве в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г., Конституцией РСФСР 1925 г., Конституцией СССР 1936 г., Конституцией СССР 1977 г. и советским законодательством.

Кандидат юридических наук Д.В. Егорова в своем выступлении «Основы правовой политики и правовой охраны здоровья населения в период создания советского здравоохранения» акцентировала внимание на мерах и динамике создания национальной системы здравоохранения, обеспечивающей централизацию медицины в Советском государстве.

«Российская правовая политика в сфере защиты права личности на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры» была проанализирована кандидатом юридических наук В.А. Писарюком в рамках теории правовой политики и в соответствии с «Основами законодательства Российской Федерации о культуре» (1992 г.), а также с Конституцией РФ 1993 г.

Доклад аспиранта Д.А. Иванова «Правовые основы охраны труда несовершеннолетних работников в Советском государстве (1917–1991 гг.)» посвящен динамике и условиям формирования советского трудового законодательства, регламентировавшего охрану труда несовершеннолетних, а также проблемам реализации его норм.

В рамках доклада кандидата юридических наук М.И. Мумлевой «Особенности становления и тенденции развития принципа независимости судей в Советском государстве (общий ретроспективный анализ)» дана общая характеристика и рассмотрена динамика процесса юридического оформления статуса судьи в Советском государстве.

В докладе аспиранта Д.А. Герасимовой «Уголовно-правовые идеи эпохи Просвещения и современные уголовно-правовые принципы» раскрываются категории «правовая идея», «правовые принципы» или «принципы права», затрагивается тема уголовно-правовых идей эпохи Просвещения.

Подводя итоги обзора научного мероприятия, следует отметить, что его проведение на базе Саратовской государственной юридической академии стало доброй традицией, призванной способствовать творческому и научному общению теоретиков, историков права и специалистов по истории политических и правовых учений.
