

ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЛИЧНОСТЬ

Научный журнал

LAW LEGISLATION PERSON

Research Journal

Выходит 3 раза в год

№ 3(7) 2009

Со второго полугодия 2010 г. распространяется по подписке
Подписной индекс **37221**

Учредитель

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»

Главный редактор

Рыбаков Олег Юрьевич,

доктор юридических наук,
доктор философских наук, профессор

Заместитель главного редактора

Ростова Ольга Сергеевна,

кандидат юридических наук, доцент

Редакционная коллегия:

А.А. Воротников (Саратов) — доктор юридических наук, профессор

С.И. Герасимов (Москва) — доктор юридических наук, профессор

В.В. Гриб (Москва) — кандидат юридических наук

А.В. Ильин (Санкт-Петербург) — кандидат юридических наук, доцент

А.Я. Капустин (Москва) — доктор юридических наук, профессор

И.Ю. Козлихин (Санкт-Петербург) — доктор юридических наук, профессор

Г.Н. Комкова (Саратов) — доктор юридических наук, профессор

И.М. Мацкевич (Москва) — доктор юридических наук, профессор

Б.В. Россинский (Москва) — доктор юридических наук, профессор

А.С. Смыкалин (Екатеринбург) — доктор юридических наук, профессор

С.Б. Суоров (Саратов) — доктор социологических наук, профессор

В.М. Сырых (Москва) — доктор юридических наук, профессор

Адрес редакции: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, комн. 215

Телефон: (8452) 29-92-46

E-mail: pzl@sgap.ru

Редактор *Т.Ф. Батищева*

Компьютерная верстка *С.В. Демченко*

Подписано в печать 28.12.2009 г. Формат 70×100^{1/16}.

Бумага офсетная. Гарнитура «LiteraturnayaC». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 16,13. Уч.-изд. л. 15,37. Тираж 350 экз. Заказ

Отпечатано в типографии издательства

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ПРАВА

Сырых В.М. Образовательные правоотношения: содержание и юридическая природа.....	7
Рыбаков О.Ю. Российская семейно-правовая политика в сфере защиты прав несовершеннолетних	21
Байниязова З.С. Качественная правовая система как одна из правовых идей развития Российского государства в XXI веке.....	33

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Лядашева-Ильичева М.Н. Основные направления ревизии гражданского законодательства в России в 1833—1882 годах.....	40
Ворошилова С.В. Порядок наследования женщин по обычаям русской деревни XIX века	47
Мельников П.Ю. Организация и реформирование полицейской власти в Остзейских губерниях Российской империи XIX века	59
Гаврилов Д.Г. Вахтанг VI — грузинский Юстиниан	68
Полуда О.Н. Горнозаводское право и посессионное законодательство в первой четверти XVIII века (соотношение правового статуса).....	73

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Ильгова Е.В. Роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в реализации ювенальных технологий.....	79
Макаричева Н.А. Интеллектуальная собственность: исчерпание исключительных прав	83
Роскита И.Р. Договор ренты	87

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Нагаева Т.И. Система уголовно-правовых институтов: к вопросу о принадлежности понятия «деяние».....	92
Лиско Е.Б. Система уголовных наказаний: понятие, признаки	101
Патеева Г.Х. Роль средств массовой информации в формировании общественного мнения по проблеме коррупции при назначении наказания	105

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Покачалова Е.В. Особенности системы понятийно-категориального аппарата финансового права	112
Смирнов Д.А. Вопросы развития принципа публичной цели взимания налогов в Российской Федерации	121
Писарева Е.Г. Особенности финансовой деятельности медицинских учреждений.....	128

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Чмыхало Е.Ю. Права на землю и гарантии их реализации.....	133
Цыганова Н.С. К вопросу об актуальных проблемах законодательства о животном мире	142

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Гуляева Е.Е. Заключение под стражу лица за неисполнение решения суда или с целью обеспечения исполнения предписанного законом обязательства: стандарты Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года	146
---	-----

ОБРАЗОВАНИЕ

Вавилин Е.В. Повышение мотивации научно-исследовательской работы в высшем учебном заведении	153
Ростова О.С., Дородонова Н.В. К вопросу о законодательном регулировании организации научно-исследовательской работы студентов в вузе.....	159
Ковалева Н.Н. Защита прав несовершеннолетних на здоровье в процессе Единого государственного экзамена.....	167
Евстифеева Е.В. Повышение эффективности обеспечения физической культуры и спорта в образовательном учреждении как компонента охраны здоровья обучающихся	171

РЕЦЕНЗИИ

Рыбаков О.Ю., Сенякин И.Н. Рецензия на книгу: Правовая наука и юридическая идеология России: энциклопедический словарь биографий / отв. ред. В.М. Сырых. Т. 1. — М.: РАП, Издательская группа «Юрист», 2009. — 920 с.	182
Аннотации.....	186

CONTENTS

THE THEORY OF LAW

Syrykh V.M. Educational Legal Relations: Content and Legal Nature.....	7
Rubakov O.Ju. Russian Family-Legal Policy in the Sphere of Minors Rights Protection	21
Bainiyazova Z.S. Qualitative Legal System as One of the Legal Ideas of the Russian State Development in the XXI century.....	33

THE HISTORY OF STATE AND LAW

Lyadatscheva-Ilicheva M.N. Main Directions of the Civil Legislation Revision in Russia in 1833–1882	40
Voroshilova S.V. Women rights heritability ex more of Russian village of XIX century.....	47
Melnikov P.Yu. Organization and Reformation of the Police Power in the Ostsee Provinces of Russian Empire in the XIX Century	59
Gavrilov D.G. Vakhtang VI – georgian Justinian.....	68
Poluda O.N. Metallurgical law and possession legislation in the first quarter of XVIII century (ratio of legal status).....	73

CIVIL LAW

Ilgova E.V. The Role of Juvenile Commissions and Protection of Rights in the Sphere of Realization of Juvenile Technology	79
Makaricheva N.A. The Intellectual Property: Closing the Exclusive Rights	83
Roskita I.R. A Rent	87

CRIMINAL LAW

Nagaeva T.I. The System of Criminal Legal Institutes (about the notion “action”).....	92
Lisko E.B. The System of Punishment: Concept and Signs	101
Pateeva G.Kh. Mass Media Role in the Process of Public Mind Forming on the Corruption Problem in the Punishment Infliction.....	105

FINANCIAL LAW

Pokachalova E.V. Characteristics of the Conceptual-Categorical Apparatus of Financial Law	112
Smirnov D.A. Development Questions of the Public Aim Principle of Taxes in Russian Federation	121
Pisareva Ye.G. Medical Establishments Financial Activity	128

ENVIRONMENTAL LAW

- Chmykhalo E.Yu.**
Land rights and guarantees of their realization 133
- Tsyganova N.S.**
To the Question of Actual Legislation Problems of Animal World 142

INTERNATIONAL LAW

- Gulyaeva E.E.**
The Lawful Detention of a Person for Non-compliance with
the Lawful Order of a Court or in Order to Secure the Fulfilment of an Obligation
Prescribed by Law: the Standards of the Convention
for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 146

EDUCATION

- Vavilin E.V.**
Increasing of motivation of research activity in Institution of higher education 153
- Rostova O.S., Dorodonova N.V.**
To the Problem about Legislative Regulation
of the Organization of Research Student Works in the High School 159
- Kovaleva N.N.**
Protection the Right on Health of Minors during the Process of Unified State Exam 167
- Evstifeeva E.V.**
Arising of the Effectiveness of Providing the Physical Training and Sport
in Educational Institute as a Component of the Students Health Care 171

REVIEWS

- Rybakov O. Ju., Senyakin I.N.**
Book review: Legal Science and Ideology of Russia: the Encyclopedic Dictionary
of Biographies / Ex. Ed. V.M. Syrykh. T. 1. — M.: Russian Academy of Justice,
the Publishing Group "Jurist", 2009. — 920 p. 182
- Summary** 186

В.М. Сырых*

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: СОДЕРЖАНИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА

В современной юридической литературе российскими цивилистами развивается взгляд на образовательные отношения как на разновидность образовательных услуг, подпадающих под действие гл. 39 ГК РФ. Наиболее полно и системно подобный взгляд получил развитие и обоснование в монографии и докторской диссертации В.В. Кваниной¹.

Как полагает автор, образовательные отношения представляют собой разновидность гражданско-правых отношений, оформляемых договором на оказание образовательных услуг. При этом «по данному договору вуз обязуется осуществлять образовательную деятельность в рамках государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования и по окончании обучения выдать выполнившему учебный план студенту диплом об образовании государственного образца, а студент обязуется выполнять учебный план ... посещать учебные занятия и оплатить стоимость обучения (последняя обязанность характерна только для договора, обучение по которому осуществляется за счет средств потребителя образовательной услуги или третьих лиц)»². Подобно всем гражданско-правовым отношениям, уверяет далее В.В. Кванина, правоотношения, непосредственно вытекающие из образовательной деятельности, являются гражданско-правовыми, т. к. субъекты данных отношений, во-первых, обладают юридическим равенством; во-вторых, имущественно обособлены; в-третьих, обладают автономной волей³.

Итак, субъекты образовательных отношений обладают юридическим равенством. Соответственно, студенты обладают правами равными с профессорами, а последние низводятся на уровень парикмахеров, сапожников и иных исполнителей услуг, которые обязаны постоянно согласовывать свои действия с желаниями и волей студентов или, говоря языком законодателя, «по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность)». Соответствен-

* *Сырых Владимир Михайлович* — заведующий отделом теории и истории права и судебной власти Российской академии правосудия, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор.

но, действуя «по заданию заказчика», преподаватели и образовательные учреждения не правомочны организовывать учебный процесс по своему усмотрению. В то же время студенты правомочны им диктовать, что читать, в какой мере читать, какие проводить практические занятия, как организовать проведение промежуточных испытаний, какие следует ставить оценки по итогам аттестации.

Раскрывая юридическую природу договора на оказание возмездных образовательных услуг, В.В. Кванина, к сожалению, не подвергла анализу права и обязанности студентов и профессорско-преподавательского состава, закрепленные действующим законодательством об образовании, и не показала, насколько ее конструкция образовательных отношений соответствует требованиям образовательного права. Между тем интерпретация образовательных отношений как вида гражданско-правовых услуг соответствует их юридической природе примерно в какой же мере, в какой конституционные правоотношения соответствуют административным.

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» наделяет органы управления вузом правом самостоятельно определять все важнейшие стороны, аспекты образовательного процесса, а на студентов возлагается лишь обязанность овладевать знаниями, выполнять в установленные сроки все виды заданий, предусмотренных учебным планом и образовательными программами вуза, соблюдать устав вуза и правила внутреннего распорядка. Академическая же свобода студентов сводится к праву выбирать факультативные и элективные курсы, участвовать в формировании содержания своего образования при условии соблюдения требований государственных образовательных стандартов, участвовать в обсуждении и решении важнейших вопросов деятельности высших учебных заведений, а также обжаловать приказы и распоряжения администрации вуза.

Итак, в содержании образовательного отношения равноправия его участников не существует ни на уровне действующего законодательства, ни в системе возникающих в соответствии с ним конкретных образовательных отношений. Перечень академических свобод студентов незначителен и не способен низвести властную природу образовательного правоотношения до действительного равноправия сторон, без чего не существует и не может существовать ни одного гражданско-правового отношения.

В ст. 779 ГК РФ, содержащей перечисление видов услуг, подпадающих под действие гражданского права, называются услуги по обучению. Однако в данном случае имеются в виду не традиционные образовательные отношения, связанные с получением общего или профессионального образования и завершающиеся получением документа государственного образца, а отношения, вытекающие из обучения в форме репетиторства, в кружках художественной или творческой самодеятельности, иных формах, осуществляемых по инициативе обучающегося, за его счет, и, как правило, по индивидуальной программе. Именно в отношениях подобного рода наличествуют все присущие гражданскому праву признаки, свобода договора, ра-

венство субъектов, возможность определять содержание программ по обучению, сроки и цену обучения.

Образовательные же отношения, связанные с получением документа государственного образца об общем или профессиональном образовании, гражданским правом не регулируются и регулироваться не могут, поскольку являются разновидностью *публичных правовых отношений*.

Нахождение образовательных отношений за пределами гражданского права признает и сам законодатель, что логически вытекает из смысла ст. 779 ГК РФ, предусматривающей дополнительное регулирование договоров, связанных с оказанием услуг, если эти договора имеют сложное содержание. Согласно ч. 2 ст. 779 правила главы «Возмездное оказание услуг» не применяются к договорам перевозки, транспортной экспедиции, банковского вклада, банковского счета, хранения, поручения и т. д., которые регулируются специальными нормами ГК РФ. Сложное содержание имеет и образовательное отношение. Следовательно, если бы законодатель признавал образовательные отношения гражданско-правовыми, то их регулирование в ГК РФ надлежало конкретизировать, как минимум, отдельным институтом. Между тем в ГК РФ нет не только специального института, но даже специальной нормы. Законодатель четко и последовательно вынес образовательные отношения за пределы гражданского права, ему и в голову не приходила версия, которую сумела развить В.В. Кванина и другие ее единомышленники.

Публичный характер образовательных отношений определяется тем, что Российская Федерация рассматривает развитие сферы образования и обеспечение реального действия конституционного права каждого гражданина на образование как свою важнейшую функцию и задачу первостепенной важности. Столь высокая значимость образования обуславливается его интенсивным воздействием на все иные сферы общества и государства: экономику, политику, науку, искусство, на процессы формирования и развития граждан как активных и результативно действующих личностей. Как говорил Президент РФ Д.А. Медведев, «система образования в прямом смысле слова образует личность, формирует сам образ жизни народа. Передает новым поколениям ценности нации»⁴. Кроме того, надлежащее качественное образование является залогом конкурентоспособности страны на международной арене, важнейшей гарантией обороноспособности страны.

С учетом этого обстоятельства государственная политика в сфере образования ориентирована на создание действенных гарантий получения образования каждым независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, иных социально-экономических признаков. При этом государство обеспечивает общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального образования в государственных и муниципальных об-

разовательных учреждениях. Реальное проведение в жизнь названных демократических принципов образования осуществляется, прежде всего, государственными и муниципальными органами управления образованием, а также широкой сетью образовательных учреждений общего и профессионального образования.

Государственные и муниципальные образовательные учреждения, будучи субъектами образовательных отношений, действуют по преимуществу как субъекты публичного, а не частного права. Названные учреждения, как и иные коллективные организации, выступают субъектом самых различных отношений, в т. ч. приобретают статус юридического лица для осуществления самых различных имущественных и иных сделок и ведения предпринимательской деятельности. Однако признание образовательного учреждения юридическим лицом отнюдь не означает, что оно выступает таковым и в сфере своей основной деятельности — сфере образования, организации и управления образовательным процессом. Здесь действует правовая конструкция, характерная для любого органа государственной власти, который выступает юридическим лицом, но это обстоятельство никак не сказывается на его сути как субъекта административных, властных, правоприменительных отношений.

Публичный характер образовательным отношениям придает обязанность вести обучение и воспитание в соответствии с государственным образовательным стандартом как нормативным правовым актом, характеризующим содержание образования (определенного уровня), отражающим социальный заказ и учитывающим возможности личности и системы образования по его освоению⁵. Благодаря государственному образовательному стандарту обеспечивается единство образовательного пространства на всей территории Российской Федерации, им определяется обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки и требования к уровню подготовки выпускников. Способность же государственного и муниципального образовательного учреждения обеспечивать качество образования на уровне образовательных стандартов определяется по результатам итоговой аттестации его выпускников государственной аттестационной службой с привлечением ведущих образовательных учреждений и общественности.

Таким образом, государственный статус образовательное учреждение получает не потому, что его учредителем выступают государственные или муниципальные органы власти, а лишь постольку, поскольку оно обеспечивает надлежащее качество образования в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта. Чтобы получить право выдавать документы об образовании государственного образца, у образовательного учреждения нет иного пути, как обеспечить соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов. Однако в целях обеспечения такого соответствия образовательное учреждение должно обладать определенными властными полномочиями как орган государственного управления. Поэто-

му действующее законодательство наделяет образовательные учреждения такими полномочиями.

Согласно ст. 32 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение как орган государственного управления в соответствии со своим уставом, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации наделяется правом самостоятельного формирования контингента обучающихся, самостоятельного осуществления образовательного процесса, а также осуществления текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся. Особо подчеркнем, что эти права образовательное учреждение получает не как частное юридическое лицо, а как компонент механизма государства, как низовой орган управления образованием, органически сочетающий в себе функции государственного управления с ведением преподавательской, образовательной деятельности. Подобный государственный статус образовательного учреждения закрепляется ст. 12 Закона РФ «Об образовании» и сохраняется на период действия у учреждения свидетельства о государственной аккредитации.

Сказанное в полной мере относится и к негосударственным образовательным учреждениям, имеющим государственную аккредитацию. Не будучи государственными по своим организационно-правовым формам они все же входят в механизм государства, поскольку выполняют его функции и наделяются теми же правами, что и государственные образовательные учреждения. Однако ситуация, когда негосударственные учреждения наделяются властными государственными полномочиями, не представляет собой нечто исключительного, неординарного, поскольку имеет место и в других сферах государственного управления, например, в виде института частных нотариусов, контроля профессиональных союзов за соблюдением работодателями трудового законодательства, деятельности комиссий по трудовым спорам и др.

Поскольку в силу действующего законодательства аккредитованное образовательное учреждение выступает от имени государства, наделено определенными государственно-властными полномочиями, то представление об образовательном отношении как разновидности гражданского права является несостоятельным. Утверждение В.В. Кваниной о том, что по договору на оказание образовательных услуг вуз обязуется осуществлять образовательную деятельность в рамках государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, а по окончании обучения выдать выполнившему учебный план студенту диплом об образовании государственного образца, не соответствует действительности и даже грубо извращает ее. Обязанность вуза вести образовательную деятельность вытекает из действующего законодательства и наличия у него свидетельства о государственной аккредитации, но никак не из договора. Еще меньше оснований у обучающегося требовать выдачу диплома государственного образца на основании имеющегося договора. Диплом об образовании дается отнюдь не в силу договора, а в связи с тем, что выпускник вуза обладает необходимым уровнем знаний, умений и навыков и успешно

выдержал выпускные испытания. Не договором, а действующим законодательством определяются и обязанности обучающихся.

Таким образом, образовательный договор, в котором В.В. Кванина и ее единомышленники видят едва ли не панацею от всех бед и напастей в сфере образования, не деле выступает квазидокументом. В лучшем случае он дублирует известные положения закона и тем самым создает иллюзию подмены прямого действия закона индивидуальным документом, который в действительности никого не защищает и ничего не гарантирует, в худшем случае — содержит положения, противоречащие действующими законодательству и также не способные породить юридически значимых действий. Словом, никаких индивидуальных прав в части реализации требований государственного образовательного стандарта образовательный договор породить не может. Сказанное, однако, не отрицает правомерности использования договора в части оформления отношений, регулируемых ст. 779 ГК РФ.

Поскольку образовательное отношение возникает и развивается на началах властных полномочий, присущих аккредитованным образовательным учреждениям, а образовательный договор не способен изменить образовательный процесс и содержание образования, закрепленное государственным образовательным стандартом, то нет никаких оснований рассматривать это отношение в качестве гражданско-правового. В нем отсутствуют основополагающие черты гражданского правоотношения — свобода воли и равенство его сторон. Единственное условие, которое гипнотизирует авторов взгляда на образовательные отношения как разновидность услуги и которое действительно присуще им и гражданско-правовым отношениям, — это возмездный имущественный характер образовательных отношений, возникающих в силу оплаты стоимости обучения самим обучающимся или его родителями. Однако и этот фактор не свидетельствует в пользу подобного взгляда.

Имущественные отношения в сфере публичного права распространены не менее широко, нежели в отраслях частного права. Значительная часть таких отношений возникает и развивается в целях удовлетворения частных интересов гражданина. Например, только на платной основе гражданин может воспользоваться услугами нотариуса, получить заграничный паспорт, разного рода справки в жилищном управлении, зарегистрировать недвижимость, место проживания и др. Но все имущественные отношения такого рода не признаются гражданско-правовыми. Согласно ч. 3 ст. 2 ГК РФ, к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в т. ч. к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское право не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Это же положение в полной мере распространяется и на образовательные отношения.

Факт оплаты стоимости обучения самим обучающимся или его родителями выступает лишь в роли юридического факта, необходимого для возникновения образовательного отношения с аккредитованным образова-

тельным учреждением. Содержание же самого образовательного отношения, как уже говорилось, определяется государственными образовательными стандартами как для обучающихся за счет государственного бюджета, так и для обучающихся за свой, личный счет. Поскольку в образовательном отношении присутствуют властные государственные полномочия, которыми обладает аккредитованное образовательное учреждение, то это отношение по своей юридической природе скорее подпадает под предмет административного права.

По нашему мнению, Е.А. Суханов ближе стоит к истине, определяя образовательные отношения как разновидность административно-правых⁶. И все же образовательные отношения не входят в предмет и данной отрасли права, поскольку у них, во-первых, отсутствует характерное для административных правоотношений государственное принуждение и, во-вторых, далеко не все действия, осуществляемые в образовательном процессе, подпадают под действие административного права.

Если в административном праве государственное принуждение применяется как в форме административной ответственности, так и в виде объективного принуждения, применяемого в силу общественной или государственной необходимости, либо в общественно-полезных и объективно необходимых контрольно-профилактических целях⁷, то защита прав участников образовательных отношений осуществляется иными методами.

Задачи государственного принуждения, выполняемые органами исполнительной власти в профилактических, общественно-полезных целях (надзор, контроль, особый административный режим и др.), в сфере образования оказываются излишними. Для получения объективной картины о степени соответствия качества образования требованиям государственных стандартов достаточно применения таких специальных учебных средств, как практические и семинарские занятия, написание контрольных и курсовых работ, прохождение промежуточной и итоговой аттестации, тестирование и др.

В отличие от административного права образовательное право охраняет и защищает образовательные отношения практически собственными средствами. В Кодексе РФ об административных нарушениях вообще отсутствует административная ответственность за посягательство на образовательные отношения, порядок в образовательном процессе. Не признаются преступлениями или административными проступками такие противоправные посягательства на образовательные отношения, как уклонение обучающихся от посещения занятий, неисполнение конституционной обязанности получить общее среднее образование, срыв урока, лекции, нарушение общественного порядка в здании образовательного учреждения и др. За виновные посягательства обучающихся на порядок в образовательном учреждении весьма широко применяются меры воспитательно-общественного воздействия, не связанного с государственным принуждением. Речь идет о таких мерах, как замечание обучающемуся, сделанное педагогом во время занятий, удаление из аудитории, вызов правонаруши-

теля на педагогический совет. Обучающийся не несет и материальной ответственности в случае оставления им занятий без уважительных причин.

Отмеченные особенности государственного принуждения, применяемого в сфере образования, убедительно свидетельствуют о том, что образовательные отношения обеспечиваются особым, отличным от административного права методом правового регулирования и в силу этого не входят в предмет правового регулирования административного права.

Как особый, самостоятельный вид общественных отношений образовательные отношения являются устойчивыми, массовидными и по своей значимости в современном гражданском обществе ничуть не уступают общественным отношениям, составляющим предмет традиционных отраслей права: административного, трудового, гражданского и др. Имевшая ранее место недооценка самостоятельного значения образовательных отношений, подчинение их режиму административного права объясняется, прежде всего, диктатом государства в образовательной сфере, его ролью как основного, если не единственного источника финансирования расходов на нужды образования.

В современных условиях система образовательных отношений значительно расширилась и усложнилась за счет внедрения институтов платного образования и увеличения форм обучения и тем самым переросла положение «падчерицы» в административном праве, правомерно претендуя на самостоятельное, автономное бытие. Подобное понимание сути и содержания образовательных отношений определяется следующими обстоятельствами.

1. Социологи обоснованно выделяют образование в основную самостоятельную сферу современного гражданского общества наряду с семьей, экономикой, политикой и религией. Сфера образования представляет собой относительно самостоятельную субкультуру современного гражданского общества и характеризуется присущей только ей системой знаний, правил, действий и результатов деятельности. В основе сферы образования лежит педагогическая деятельность, осуществляемая, как правило, специалистами, имеющими профессиональное педагогическое либо послевузовское образование, владеющими современными технологиями и методиками обучения и воспитания. Задачам постоянного совершенствования образовательной сферы и внесения научных основ в педагогическую деятельность в значительной степени способствует педагогика, состоящая из достаточно развитой системы отдельных наук.

В современных демократических государствах, провозгласивших право каждого жителя страны на бесплатное высшее профессиональное образование, сфера образования выходит в лидирующее положение среди других сфер общества, все больше проявляет себя в качестве объекта приложения сил наиболее способной, творчески мыслящей части общества, а также внедрения новейших достижений науки и техники.

2. Деятельную основу образовательной сферы составляют отношения, в которые вступают образовательные учреждения, обучающиеся, педаго-

гические работники, государственные органы, родители, иные законные представители обучающихся, другие активно действующие субъекты этой сферы.

Образовательное отношение является:

1) длящимися, как правило, в течение нескольких лет и подразделяется на ряд иерархически взаимосвязанных стадий (четвертей, семестров, учебных годов и др.). При этом переход на следующую стадию образовательного процесса становится возможным при условии успешного прохождения аттестации на предшествующей стадии;

2) многосубъектным (многосторонним). В число основных участников образовательных отношений входят образовательные учреждения, обучающиеся, педагогические работники, родители (иные законные представители) обучающихся, коллективы обучающихся;

3) многоаспектным. Образовательное правоотношение состоит из отношений, которыми охватываются отдельные стадии образовательного процесса: обучаительных, воспитательных, аттестационных, охранительных и организационных;

4) непосредственно-представительным, требующим только личного участия обучающихся и педагогов в образовательном процессе. Институт представительства, позволяющий передавать полномочия участников общественных отношений другим лицам, в образовательных отношениях не применяется;

5) духовным, а не материальным. Объектом образовательных отношений выступают такие духовные блага, как знания, умения, навыки, гражданственность, интеллигентность. Вопрос о содержании образования и его результатах носит исторически изменчивый характер, определяется экономическими, культурными, политическими и иными условиями общества, но при любом подходе к проблемам содержания образования объект образовательных отношений не выходит за пределы духовных благ.

3. Понимаемое подобным образом образовательное отношение по его объекту, составу участников, непосредственному содержанию представляет собой самостоятельный вид общественных отношений, существенно отличающийся от экономических, политических, семейных, религиозных и иных социальных отношений. В той мере, в какой образовательные отношения отличаются от экономических, политических и иных социальных отношений, образовательные правоотношения отличаются от гражданско-правовых, административных, трудовых и иных правоотношений.

Специфика содержания, которой обладает каждый вид социальных отношений, в полной мере переходит и в их форму — систему правоотношений. Соответствие норм права состоянию регулируемых ими социальных отношений — необходимое условие эффективного действия этих норм. И, наоборот, любое малоэффективное действие нормативных предписаний имеет своей основной причиной недостаточно полное их соответствие регулируемым отношениям, обусловленное либо правотворческими ошибками, либо последующим развитием регулируемых отношений. По-

этому нельзя, не вступая в противоречие с теорией права и логикой, полагать, что образовательные отношения образуют особый и, самое главное, основной вид социальных отношений, тогда как регулирующие их отношения представляют собой разновидность гражданско-правовых, административных или иных правоотношений.

4. Уникальность образовательного правоотношения выражается не только на уровне явления в целом, но и его отдельных частей. Нет ни одного элемента в составе образовательного правоотношения, который не имел бы признаков, отличающих его от аналогичных компонентов других правоотношений.

В отличие от объекта многих правоотношений, который представляет собой материальные или духовные блага, объективированные вовне и доступные для восприятия, объект образовательных правоотношений составляют духовные блага, не объективированные во вне, и установление их принадлежности конкретному лицу предстает весьма сложной процедурой, требующей привлечения квалифицированных специалистов. Поэтому наличие у конкретного лица знаний, навыков и умений определенного уровня (ценза) подтверждается специальным документом об образовании. Подтверждение реальности объекта специальным документом, выданным образовательным учреждением его выпускникам на основании положительных результатов итоговой аттестации, составляет одну из характерных черт образовательных отношений.

В отличие от гражданско-правовых, административных и иных правоотношений, которые могут быть как двухсторонними, так и многосторонними, образовательные отношения могут быть только многосторонними и состоять, как минимум, из трех участников — образовательных учреждений, обучающихся и педагогических работников. Действующим законодательством субъектами образовательных отношений признаются также родители или иные законные представители обучающихся. Каждый участник образовательного отношения обладает определенной совокупностью субъективных прав и юридических обязанностей, не присущей другим субъектам этого отношения.

Содержание образовательного правоотношения, которым закрепляются существенные, устойчивые, необходимые черты соответствующих социальных отношений, является весьма оригинальным и противоречащим принципам и общим положениям административного, гражданского и других отраслей права.

Образовательное учреждение, выполняющее функции организатора и непосредственного исполнителя образовательного процесса, выступает участником финансовых, трудовых, управленческих, гражданско-правовых и других правоотношений. Но все такие отношения и участие в них образовательного учреждения имеют смысл лишь в той мере, в какой они способствуют выполнению его обязанностей как участника образовательных отношений, ибо по отношению к обучающимся образовательное учреждение предстает по преимуществу обязанной стороной, призванной

не только создавать необходимые условия для осуществления образовательного процесса, но и обеспечивать получение качественного образования. Права государственных и муниципальных образовательных учреждений в этих отношениях ограничиваются правами по управлению образовательным процессом и не связываются непосредственно с удовлетворением их имущественных интересов.

Специфичной предстает система прав и обязанностей обучающихся. Обладая значительными правами на активное участие в образовательном процессе, обучающиеся не могут удовлетворить свою потребность в объекте правоотношения — качественном общем или профессиональном образовании — только за счет действий обязанной стороны. Обучающиеся, в свою очередь, обязаны активно участвовать в образовательном процессе и только при условии успешного освоения учебной программы и прохождения итоговой аттестации они приобретают право на получение документа о соответствующем образовании.

Данная обязанность сохраняет свое действие и в отношении обучающихся на платной основе. Даже полностью оплатив стоимость обучения, они не могут требовать от образовательного учреждения получения документа об образовании ранее, чем освоят учебную программу и покажут позитивные знания в процессе аттестации. Между тем, с позиций гражданского права, такая ситуация невозможна. Заказчик, оплативший услугу, претендует на ее реальное исполнение либо на возмещение исполнителем убытков.

Педагогические работники являются важнейшим субъектом образовательных отношений. Их активное участие в образовательном процессе — необходимое условие успешного функционирования всей системы образования. Однако будучи стороной, обязанной по отношению к обучающимся, педагогические работники одновременно выполняют по отношению к ним властные функции: осуществляют руководство учебными занятиями, а также проведением текущей и промежуточной аттестации. Подобная взаимосвязь участников образовательных отношений противоречит всем канонам административного, гражданского и других отраслей права.

Определенным своеобразием характеризуется правовая связь между такими участниками образовательных отношений, как образовательные учреждения и педагогические работники. Их права и обязанности лежат за пределами образовательных отношений и регулируются нормами трудового права.

Таким образом, в образовательных правоотношениях система прав и обязанностей их участников носит асимметричный характер, где обязанная сторона может не иметь корреспондирующих им обязанностей либо наделяется властными полномочиями относительно управомоченной стороны, а отдельные участники и вовсе не имеют между собой правовой связи в рамках данного отношения. Все это не может не сказываться на содержании образовательного права, ориентированного на максимально полный учет специфики образовательных отношений и закреплении адекватных им нормативных предписаний.

Сообразно содержанию образовательных отношений действующее законодательство закрепляет правовой статус их участников, имеющий ряд специфических признаков не только на уровне конкретных прав и обязанностей, но и в содержании правоспособности и дееспособности.

У обучающихся образовательная правоспособность возникает с того момента, как они приступают к занятиям в дошкольном или школьном образовательном учреждении, т. е. в возрасте 4–7 лет. Дееспособность субъектов правоотношений других отраслей права возникает намного позже, в возрасте 16–18 лет. В образовательном праве не действует конструкция, характерная для гражданского права, когда недостающая дееспособность ребенка восполняется дееспособностью его родителей либо иных законных представителей.

В отличие от всех иных отраслей права, признающих определенную часть граждан недееспособными (дети, психически больные лица), образовательное право подобного института не знает. Все жители страны независимо от их умственного и психического развития, а также состояния здоровья имеют образовательную дееспособность и могут получать по мере своих возможностей образование, необходимое для социальной адаптации и интеграции в общество. В этих целях государство и органы местного самоуправления создают специальные (коррекционные) образовательные учреждения, классы или группы, обеспечивающие лечение, воспитание и обучение детей и подростков с отклонениями в умственном или психическом развитии.

Образовательное право не знает и института полного или частичного лишения образовательной дееспособности граждан и обучающихся. Даже лица, осужденные к лишению свободы, имеют реальную возможность получить образование.

Правовой статус образовательного учреждения не содержит государственно-властных полномочий, которыми наделяются органы государственной власти, ибо его основная функция все же видится в осуществлении образовательной деятельности, а властные полномочия выступают лишь средством обеспечения правопорядка в образовательном процессе и надлежащего качества образования, получаемого обучающимися. Соответственно и отношения образовательных учреждений с обучающимися строятся на властных полномочиях, закрепленных принципами и нормами образовательного права.

Наличие у педагогических работников властных полномочий, однако, не дает никаких оснований для их признания в качестве субъектов административного права — должностных лиц или государственных служащих. Согласно Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» эти должности существуют только в государственных органах. Работа служащих государственных, в т. ч. и образовательных учреждений не признается государственной службой. Осуществляя государственную функцию, направленную на образование и воспитание молодого поколения общества, педагогические работники

обладают статусом лишь служащего соответствующих образовательных учреждений.

Таким образом, образовательное правоотношение — это *публично-правовое отношение между обучающимся (его законным представителем), образовательным учреждением и педагогическими работниками в связи с получением обучающимся общего или профессионального образования, подтверждаемого документом государственного образца об уровне образования и (или) квалификации.*

Образовательные отношения, как и любое сложное многообразное явление, существуют в разных формах, видах. Так, по уровням образования можно выделить следующие образовательные отношения: 1) основного общего образования; 2) среднего (полного) общего образования; 3) начального профессионального образования; 4) среднего профессионального образования; 5) высшего профессионального образования; 6) послевузовского профессионального образования.

Каждый из названных видов образовательных отношений соответствует общему, родовому понятию и характеризует взаимосвязь образовательных учреждений, педагогических работников и обучающихся в процессе усвоения последними образовательной программы определенного уровня, завершающегося получением документа об образовании. Между названными уровнями образования существует устойчивая, иерархическая взаимосвязь, согласно которой нельзя получить профессионального образования без освоения программ общего образования, равно как и к изучению программ послевузовского образования не допускаются лица без высшего профессионального образования. Одновременно каждый уровень образования и соответствующие ему правовые отношения обладают собственным содержанием и структурой, отличаются от других компонентов системы образования.

Например, правовые отношения, действующие на уровне основного общего образования, имеют 4 характерные особенности: 1) обязательность начального и основного общего образования; 2) необходимость участия родителей или иных законных представителей в образовательных отношениях; 3) ограничение возраста обучающихся по дневной форме обучения; 4) оригинальность содержания объекта правоотношения.

В связи с тем, что основное общее образование в Российской Федерации является всеобщим и обязательным, на государство возлагается обязанность гарантировать каждому доступность образования. В этих целях обучающимся предоставляются более широкие права по сравнению с обучающимися на других уровнях образования. Это, в частности, право граждан на поступление в образовательное учреждение без конкурса и обязанность образовательного учреждения обеспечивать прием всех граждан, проживающих на данной территории и имеющих право на получение образования соответствующего уровня, находящееся по месту их проживания. Кроме того, обучающиеся имеют право на подвоз в образовательное учреждение, если в населенном пункте по месту их проживания такого

учреждения не имеется, бесплатных обедов, бесплатных учебников и другие льготы.

Только на уровне начального и основного общего образования родители и иные законные представители обучающихся признаются субъектами образовательных отношений, хотя круг их прав и обязанностей в этих отношениях весьма ограничен и сводится к праву выбирать формы обучения, образовательные учреждения и защищать права и законные интересы ребенка. В последующем обучающиеся реализуют все свои права по собственному усмотрению и своими действиями в т. ч. самостоятельно осуществляют выбор образовательного учреждения и формы обучения.

Если право лиц, желающих получить профессиональное образование, действующее законодательство не ограничивается достижением определенного возраста, то право на получение основного общего образования по очной форме обучения у обучающихся утрачивается по достижению ими 18 лет.

Для образовательных правоотношений этого уровня специфичным предстает и их объект, содержание которого составляют знания, навыки и умения, необходимые, прежде всего, для осознанного выбора и последующего освоения профессиональных образовательных программ. Знания выпускника общеобразовательной школы достаточны для того, чтобы правильно понимать природные и социальные процессы и явления, ориентироваться в жизни, но недостаточны для того, чтобы выпускники могли заниматься квалифицированным профессиональным трудом.

Образовательные отношения, действующие на других уровнях образовательного процесса, также имеют специфический объект и собственное содержание. Каждый отдельный уровень образования вносит свою лепту в развитие личности, систему ее знаний, навыков и умений. Поэтому и объект правоотношения, как и подтверждающий его документ об образовании, неизбежно остается оригинальным, не дублируемым другими компонентами образовательного процесса. Субъекты образовательных отношений каждого уровня характеризуются известным своеобразием своих прав и обязанностей. Права студента вуза значительно отличаются от прав обучающихся в учреждениях начального профессионального образования, равно как и от правового статуса аспиранта. Не совпадают и правовые статусы работников, осуществляющих педагогическую деятельность на разных уровнях образования.

Таким образом, каждое отношение, характеризующее взаимосвязь обучающихся и других участников соответствующего уровня образовательного процесса, представляет собой самостоятельный вид образовательных правовых отношений. Оно полностью соответствует своему роду, обладает всеми его общими признаками и одновременно имеет специфические признаки, отличающие один вид правоотношений от других. Поэтому можно говорить о том, что имеется 6 видов образовательных отношений: основного общего образования, среднего (полного) общего образования, начального профессионального образования, среднего профессионального образования, высшего профессионального образования и послевузов-

ского профессионального образования⁸. Все это еще раз свидетельствует о том, что образовательное отношение представляет собой самостоятельный вид общественных отношений, который, в свою очередь, образует предмет правового регулирования такой новой отрасли права, как образовательное право.

¹ См.: Кванина В.В. Гражданское регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования. М., 2005. С. 273.

² Там же. С. 273.

³ См.: Там же.

⁴ Медведев Д.А. Послание Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 14.12.2009).

⁵ См.: Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / под ред. А.Н. Козырина, В.В. Насонкина. М., 2006. С. 78.

⁶ См.: Суханов Е.А. Осторожно: гражданско-правовые конструкции // Законодательство. 2003. № 9. С. 62.

⁷ См.: Конин Н.М. Административное право России. Саратов, 2004. С. 86.

⁸ См.: Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002.

О.Ю. Рыбаков*

РОССИЙСКАЯ СЕМЕЙНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

К важнейшим направлениям современной российской правовой политики в сфере защиты прав человека относится семейно-правовая политика. Ее актуальность определяется особым местом и ролью семьи в обществе, неотложностью решения задач в сфере ее укрепления, а также спецификой осуществления прав, связанных с семейными отношениями.

Семейно-правовая политика — это деятельность государственных и муниципальных органов, общественных объединений, направленная на укрепление и развитие института семьи, прав и законных интересов членов семьи на основе и с помощью правовых средств.

Семейно-правовая политика в сфере защиты прав несовершеннолетних — это деятельность государственных, муниципальных органов и общественных объединений, обеспечивающая создание, поддержание, реализацию и развитие условий для защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в семье.

Права несовершеннолетних следует понимать как права ребенка. «Ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия)», — записано в ч. 1 ст. 54 Семейного кодекса РФ. Соответственно правовая политика в области защиты прав ребенка (детей) тождественна правовой политике в сфере защиты прав несовершеннолетних.

Рассматривая семейно-правовую политику, необходимо уяснить теоретические позиции в понимании правовой политики в сфере защиты прав

* Рыбаков Олег Юрьевич — заведующий кафедрой истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор.

человека. Последняя есть отражение потребностей развития российского общества и государства. Ее необходимо изучать в силу объективной необходимости проведения определенной политики в области защиты прав человека, основанной на праве, ограничиваемой правом, опирающейся на силу государственного влияния. Руководители государства, законодатели, работники сферы правоприменения и управления, общественные правозащитные организации, ученые-юристы, государственные и муниципальные служащие являются субъектами формирования и осуществления правовой политики в области защиты прав человека.

При рассмотрении проблемы правовой политики необходимо учитывать, что современные политико-правовые условия отличаются от предыдущих, как периода советского государства и общества, так и периода 90-х гг. «В наши дни, уже на новом этапе развития, российское общество подтверждает приверженность демократическим ценностям Конституции. Оно в основном освоило навыки, практику и процедуры демократии. И в отличие от недавнего прошлого демократическое устройство уже не ассоциируется у наших граждан с хаосом, с бессилием, с деградацией»¹. Действительно, преодолены «парад суверенитетов», существенные противоречия в федеральном и региональном законодательстве, ряд других юридически негативных обстоятельств, связанных с трансформацией СССР в Российскую Федерацию, образованием СНГ, поиском и обретением Россией самостоятельного пути развития. Однако полагать, что решены все многочисленные вопросы правового, общественно значимого характера вряд ли правильно. В реальности имеют место правовой нигилизм, невысокий уровень правовой культуры и правового сознания; само право еще не стало всеобщей ценностью как неотъемлемая цивилизованная часть правового бытия человека; оно во многих случаях по-прежнему ассоциируется с принуждением и «всевластием власти».

Новые экономические условия, финансовый кризис также вносят свои существенные коррективы в процесс применения правовых норм, в целом в проведение правовой политики, в вопросы защиты прав человека. Да и сама правовая политика не может быть индифферентной к ключевым событиям, основным проблемам современного этапа развития российского общества. Она лишь тогда эффективна и необходима, если наполнена конкретным ценностным содержанием, направлена на защиту прав и свобод человека. Лишь в этом случае она значима как научно-теоретический феномен. Ценностно-гуманистическое измерение и содержание правовой политики наиболее ярко выражаются в сфере защиты прав несовершеннолетних.

В теоретическом плане следует различать: во-первых, правовую федеральную политику; во-вторых, региональную правовую политику; в-третьих, муниципальную правовую политику. Все три уровня взаимосвязаны. Однако очевидно, что федеральный уровень представляется главным системообразующим фактором формирования и осуществления правовой политики, исходя из принципа иерархии и соподчинения нормативных правовых актов.

В то же время региональная правовая политика — это не простое дополнение к политике федерального уровня, ее развитие, уточнение связаны с учетом факторов и особенностей соответствующего субъекта РФ. Региональные проблемы семейно-правовой политики, положение несовершеннолетних в неблагополучных семьях могут быть как общими, так и частными. Специфика региональной правовой политики определяется особенностями социально-культурного развития региона, факторами экологического и производственного риска, влияющего на качество, уровень, продолжительность и качество жизни. Муниципальная правовая политика связана с деятельностью органов местного самоуправления и нацелена на решение задач развития определенной территории в интересах жителей муниципального образования. При этом следует отличать муниципальную правовую политику, направленную на решение вопросов, где отражены права и свободы жителей муниципального образования, от правовой политики в осуществлении реформы местного самоуправления. При всем их пересечении основной остается первая, которая должна быть постоянной и отвечающей основным гуманистическим предписаниям федеральной правовой политики. Реформа местного самоуправления — это средство решения местных задач, важных и значимых для каждого человека, выражающих реальное осуществление прав.

Правовая политика в сфере защиты прав и свобод человека есть политико-правовая деятельность, осуществляемая правовыми методами на основе права и в сфере права. Это деятельность государственных и муниципальных органов, общественных объединений и граждан, обеспечивающая создание, поддержание и развитие условий для защиты прав человека. Понятие «правовая политика в сфере защиты прав человека» и «семейно-правовая политика, направленная на защиту прав несовершеннолетних» соотносятся как целое и часть.

Представляется, что задача правовой политики в области семейных отношений — это определение основных параметров взаимодействия в системе «личность — семья — общество — государство». Такие параметры могут быть вполне конкретными и иметь социально-правовой характер: а) повышение деторождаемости, обеспечение правовых и материальных условий для этого; б) воспитание детей в обстановке нравственности, культуры, предоставление юридических и организационных возможностей для этого; в) создание предпосылок для защиты прав престарелых, нетрудоспособных членов семьи; г) формирование единых комплексных программ развития семьи и личности на основе координации семейно-правовых норм с нормами конституционного права, социального обеспечения, жилищного, трудового, административного и других отраслей права; д) преодоление возникающих и возможных противоречий между личностью и семейной организацией на основе предоставления правовых условий и гарантий автономности, индивидуальности осуществления прав и обязанностей, признания жизни и свободы личности в качестве главного критерия социальных форм жизни; е) обеспечение неприкосновенности семьи как этало-

на ценности гражданского общества и главного критерия разделения сферы государства и общества.

Очевидно, что семейно-правовая политика, заключающаяся в защите прав несовершеннолетних, имеет свою специфику, состоящую в следующем. Во-первых, она направлена на создание, воспроизводство, защиту, охрану прав лиц, не достигших 18 лет. Соответственно речь идет о защите правового статуса несовершеннолетних средствами правовой политики; во-вторых, необходимо учитывать содержание семейного законодательства, прежде всего, комплекс прав, содержащихся в гл. 11 «Права несовершеннолетних детей», среди которых — право жить и воспитываться в семье, право на общение с родителями и другими родственниками, право на защиту, имущественные права и ряд других; в-третьих, следует четко различать уровни формирования семейного законодательства: Семейный кодекс РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ и их соподчинение; в-четвертых, необходимо определить средства семейно-правовой политики. Так, к средствам правовой политики в сфере защиты прав человека можно отнести: правовое воспитание, предупреждение правонарушений, воздействие на правосознание и формирование правовой культуры, правовых качеств личности, использование стимулов и ограничений. Вместе с тем актуальным средством правовой политики в сфере защиты прав несовершеннолетних предстает правовая педагогика, которая направлена на формирование правовых качеств, культурного уровня несовершеннолетнего, в т. ч. в семье. Именно данное средство правовой политики нацелено на правовую самозащиту личности несовершеннолетнего, становление у него необходимых для этого качеств.

О правовой политике Российского государства идет речь тогда, когда формируется система целенаправленных действий в сфере создания и применения правовых норм, направленных на защиту интересов несовершеннолетних. Защита их прав остается актуальной проблемой современного этапа развития Российского государства. Необходим поиск цивилизованных правовых средств для ее решения. В докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. отмечается, что «медленными темпами развивается остро необходимый в нынешних условиях институт приемной семьи. Почта Уполномоченного свидетельствует о том, что принявшие в семью ребенка-сироту люди нередко даже подозреваются в корыстных мотивах своего решения. Такие подозрения, чуть ли не открыто высказываемые должностными лицами, крайне негативно влияют на восприятие обществом самого института приемной семьи»². И это лишь одно из направлений защиты прав несовершеннолетних, которому следует уделять повышенное внимание.

Использование института приемной семьи в качестве модели для решения правовых, нравственных, психологических, педагогических задач воспитания несовершеннолетнего в достойных условиях выступает важнейшим направлением в семейно-правовой политике.

«По данным правозащитных организаций, в 2008 году общее количество случаев возврата детей из приемных семей в интернатные учреждения

выросло в два раза (с трех до шести тысяч). Каждый такой случай — трагедия для ребенка. Что стоит за этой печальной статистикой? Неготовность приемных родителей к своим новым обязанностям, недостаточность помощи, которую оказывает им государство, недоброжелательность общественного мнения? Для ответа на столь непростой вопрос необходима программа комплексных исследований, подготовленная силами лучших специалистов»³. Действительно, такой подход жизненно необходим. Конституция РФ в ст. 2 провозгласила права и свободы человека высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод отнесла к обязанностям государства. «Конституция предопределила путь обновления России как государства свободной нации. Как общества, для которого высшей ценностью являются права и достоинство каждого человека»⁴. Таковы основные ценностные ориентиры, которые могут и должны быть смыслом современного законодательства в области прав несовершеннолетних и практики его применения.

Федеральный закон от 9 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка» устанавливает основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией РФ, в целях создания правовых, социально-экономических условий для их реализации. Статья 4 указанного Закона определяет следующие цели государственной политики в интересах детей:

осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией РФ, недопущение их дискриминации, укрепление основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений;

формирование правовых основ гарантий прав ребенка;

содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречащими Конституции РФ и федеральному законодательству традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры.

Кроме того, данный Закон в интересах детей устанавливает следующие принципы государственной политики:

законодательное обеспечение прав ребенка;

государственная поддержка семьи в целях обеспечения полноценного воспитания детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе;

установление и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей с учетом региональных различий данных показателей;

ответственность должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда;

государственная поддержка органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка.

Однако положение детей в нашей стране остается весьма сложным: их права нарушаются как родителями, так и должностными лицами. В значительной мере это объясняется отсутствием сводного федерального законодательства по правам детей. Призванные заменить его законы, подзаконные акты и, в частности, внутриведомственные приказы и инструкции объективно затрудняют государству и обществу осуществление контроля над соблюдением прав и интересов ребенка. Сказывается, конечно, и укоренившаяся в обществе привычка воспринимать права ребенка как что-то искусственное, а самих детей — как объект любви и заботы, а не как субъект права⁵.

В настоящее время обеспечение реализации прав несовершеннолетних в Российской Федерации возложено на различные органы: органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также общественные объединения и иные негосударственные институты.

Усиление государственного внимания к проблеме охраны прав несовершеннолетних в последние годы выразилось в принятии Федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 гг. (постановление Правительства РФ от 21 марта 2007 г. № 172). В данной программе отмечается, что в Российской Федерации проживают 29 млн детей. К числу наиболее уязвимых категорий детей относятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (731 тыс.), дети-инвалиды (587 тыс.) и дети, находящиеся в социально опасном положении (676 тыс.). Указанные группы детей нуждаются, в первую очередь, в социальной реабилитации и адаптации, интеграции в общество.

Совершенно очевидно, что социальная адаптация и интеграция в общество предполагают адекватное содержание и уровень правового регулирования отношений в этой области.

Важным в этой связи предстает Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». Сама концепция содержит, если не систему, то комплекс мер, направленных на проведение эффективной демографической политики. В частности, отмечается необходимость «создать механизмы оказания дополнительной поддержки неполных семей с детьми и многодетных семей с низкими доходами, семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, имеющих детей-инвалидов, включая изменение размеров налоговых вычетов для работающих родителей в зависимости от дохода семьи и количества детей, формирование государственного заказа на оказание организациями различной организационно-правовой формы социальных услуг семьям с детьми»⁶. Понятно, что благополучие несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, зависит во многом от возможностей тех семей, куда они принимаются на воспитание.

В соответствии с Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) к прио-

ритетным направлениям государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации относятся: охрана и укрепление здоровья детей и подростков; проведение профилактической работы с семьями для предупреждения их социального неблагополучия; повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах, в т. ч. детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; создание условий для активного включения детей в социально-экономическую и культурную жизнь общества.

Пожалуй, наиболее важным событием в государственной и правовой политике России в сфере защиты прав несовершеннолетних явилось учреждение в России института Уполномоченного по правам ребенка. Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» предусматривает следующие права Уполномоченного по правам ребенка, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации;

проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в т. ч. на договорной основе.

Предоставление Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка таких прав обоснованно и необходимо для выполнения возложенных на него функций. Оправдано предоставление такого права, как проверка деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ. И вопрос состоит не только в том, что данные органы могут намеренно нарушить права ребенка, а в том, чтобы на данном уровне управления не создавать условий для нарушения этих прав. Привлечение научных организаций в качестве экспертов позво-

лит решать многие проблемы системно, с необходимой степенью изучения сложных вопросов защиты прав ребенка.

Семейно- правовая политика в сфере охраны прав несовершеннолетних по своей сущности и направленности может быть только гуманистической. Гуманистический характер такой политики предполагает выстраивание форм и приоритетов в таком порядке, которые бы позволяли формировать и проводить эффективную политику, направленную на охрану и защиту прав несовершеннолетних. Охрана и защита прав несовершеннолетних — это осуществляемые государством меры в области сохранения интересов и потребностей детей, закрепленные в законодательстве на основе и с помощью правовых механизмов. Охрана и защита прав несовершеннолетних как организационно-правовой процесс отличается от правовой политики в этой области. В первом случае речь идет о поддержании функционирования имеющихся правовых механизмов независимо от их состояния, эффективности функционирования. Правовая политика предполагает влияние на функционирование такого механизма, изменение его направленности в сторону повышения эффективности, анализ и учет динамично меняющихся факторов социально-политической и экономической жизни общества.

Правовая политика в сфере охраны прав несовершеннолетних предполагает наличие структуры. Субъектом правовой политики выступает государство, муниципальные органы, общественные объединения. Объектом правовой политики выступают права и свободы несовершеннолетнего. Цель — охрана прав несовершеннолетнего. Средства — правовые и политические, но основанные на правовых. Семейно-правовая политика в сфере защиты прав несовершеннолетних — часть правовой политики в сфере защиты прав человека. Это деятельность государственных и муниципальных органов, общественных объединений, обеспечивающая создание, поддержание и развитие условий для охраны прав несовершеннолетних.

Семейно-правовая политика коррелирует с правовой политикой, направленной на защиту прав несовершеннолетних, которые оказались лишены родительского попечения, семьи.

В Федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 гг. отмечается: «В последние годы наметилась тенденция к сокращению количества беспризорных и безнадзорных детей. Но говорить о полном устранении указанного негативного социального явления преждевременно. Необходимо продолжить реализацию мероприятий, направленных не только на расширение, но и на совершенствование деятельности системы учреждений профилактики безнадзорности и беспризорности, повышение качества и доступности социальных услуг для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также на профилактику социального неблагополучия семей с детьми. Проблема социального сиротства продолжает оставаться одной из наиболее важных проблем детства. Развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, происходит медленно. Активное внедрение таких форм воспитания по-

зволит решить проблему социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁷.

Беспризорные и безнадзорные дети — беда современной России. Формируется данная категория, прежде всего, за счет социально неблагополучных семей, безответственности родителей за судьбы своих детей, а также случаев, когда ребенок остается без попечения родителей в результате их гибели. Последнее обстоятельство тотально исключить невозможно: это, как правило, несчастные случаи. Иное дело поведение, образ жизни родителей, приводящие к беспризорности и безнадзорности детей: пьянство, алкоголизм, противоправный образ жизни. Решение данной проблемы возможно через усиление и неотвратимость ответственности родителей. Очевидно, пришло время создать специальную структуру, которая бы осуществляла постоянный межведомственный контроль в области защиты прав несовершеннолетних в семьях. Причем этой структуре должно быть предоставлено право организации процедуры лишения родительских прав. Однако и этого мало, поскольку сам факт лишения родительских прав не решает и не может решить проблемы воспитания, обеспечения, реализации интересов ребенка, его полноценного развития.

Ребенок имеет право на достойную жизнь в детских домах какого бы типа они не были. Поэтому требует совершенствования сама система детских домов через качественное увеличение финансирования, привлечение на этой основе педагогов высокого профессионального уровня. Финансирование предполагает адекватные потребностям бытовые условия, возможности духовного развития. Это одна — самая важная сторона проблемы. Другая состоит в том, чтобы от имени государства привлекать к юридической ответственности родителей — лиц, лишенных таких прав и ведущих образ жизни, не совместимый с воспитанием ребенка. Реализация юридической ответственности в обязательном порядке должна завершаться привлечением таких родителей к общественно полезному труду, плата за который перечисляется на индивидуальный счет ребенка, лишенного родительского попечения.

Основным направлением семейно-правовой политики является обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних и, прежде всего, тех, которые закреплены в Семейном кодексе РФ. Так, ст. 54 закрепляет права ребенка жить и воспитываться в семье. Ребенок имеет право знать своих родителей, имеет право на их заботу, совместное с ними проживание, когда это не противоречит его интересам, а также право на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства.

В одной статье концентрируется несколько прав несовершеннолетнего. Вне зависимости от типов цивилизаций и характеристик политических режимов, правовых систем семья была и остается наиболее совершенной и в этом смысле уникальной формой воспитания детей. Именно в благополучно устроенной семье несовершеннолетний получает гармоничное нравственное и физическое развитие, ощущает заботу и защиту. В рам-

ках семейно-правовой политики семья остается приоритетной и охраняемой государством формой развития ребенка. В ней он имеет право быть обеспеченным всем необходимым: жильем, питанием, одеждой, школьными атрибутами (книги, учебники, письменные принадлежности). Забота, воспитание, обеспечение интересов предполагает не только материальные факторы бытия ребенка, но и выяснение его интересов и склонностей к определенному роду занятий: спортом, игрой на музыкальных инструментах и т. д. Обеспечение интересов несовершеннолетнего предполагает также приобретение книг, посещение театров и других массовых зрелищных мероприятий.

Очевидно, что воспитание в семье должно сопровождаться уважительным отношением к личности несовершеннолетнего и исключать случаи грубого, жестокого обращения с ребенком.

Статья 55 Семейного кодекса РФ предусматривает право ребенка на общение с родителями и другими родственниками. Это право означает общение на постоянной и никем не ограничиваемой (кроме случаев нахождения в экстремальной ситуации) основе. Задача семейно-правовой политики в данном случае состоит в воспроизводстве на законодательном уровне норм права, обеспечивающих такое общение и в случае необходимости предусматривающих санкции за нарушение такого права.

Статья 56 «Право ребенка на защиту» носит комплексный характер. Сама защита законных интересов и прав основана на социально-экономических и государственно-правовых механизмах и нуждается в их воспроизводстве. Нормы различных отраслей права корреспондируют и взаимодополняют друг друга. Это нормы трудового, семейного права, права социального обеспечения. Упомянутый нами Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (в ред. от 30 июня 2007 г.) уточняет реализацию прав ребенка. Однако на уровне правовой политики необходим комплекс мер, направленных на воспроизводство «охранительных» норм и их дополнение с учетом изменения общественно-правовой ситуации.

При реализации данной нормы права особую роль выполняют органы опеки и попечительства. На них возложена миссия активного участника отношений по защите прав несовершеннолетних. Граждане, получающие информацию о нарушении прав и законных интересов несовершеннолетних, обязаны сообщить об этом в органы опеки и попечительства. Однако такая обязанность реализуется не всегда. Как представляется, это именно тот случай, когда нравственные регулятивы могут и должны опережать правовые механизмы. Однако уровень правосознания и правовой культуры для этого пока недостаточен, что в очередной раз напоминает о нерешенных проблемах в семейно-правовой политике. Именно она обращена в т. ч. на повышение уровня правового сознания, культуры, преодоление правового нигилизма.

Полагаем, необходима система государственных мер правового просвещения, направленная на предоставление несовершеннолетним инфор-

мации о способах и условиях защиты своих прав и законных интересов. Вряд ли большинство несовершеннолетних, не достигших возраста 14 лет, знают о том, что они имеют право обращаться в органы опеки и попечительства в случае нарушения их прав. По достижении 14 лет они имеют право обращаться в суд за защитой нарушенного или предполагаемого нарушенного права.

Статья 57 Семейного кодекса РФ закрепляет право ребенка выражать свое мнение. Именно эта норма фиксирует положение несовершеннолетнего как равноправного члена семьи и общества. Мнение выражается при решении любого вопроса, затрагивающего его интересы. Учет мнения ребенка, достигшего возраста 10 лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. В случаях, предусмотренных Семейным кодексом РФ (ст. 59, 72, 132, 134, 136, 143, 145), органы опеки и попечительства или суд могут принять решение только с согласия ребенка при условии достижения им возраста 10 лет. Это такие случаи, как: изменение имени и фамилии ребенка; восстановление родителей в родительских правах; согласие усыновляемого ребенка на усыновление; изменение фамилии, имени и отчества усыновленного ребенка; запись усыновителей в качестве родителей усыновленного ребенка; решение вопроса о сохранении за ребенком присвоенных ему в связи с его усыновлением имени, отчества и фамилии при отмене усыновления; решение вопроса об устройстве ребенка под опеку или попечительство; назначение опекуна ребенку, достигшему возраста 10 лет.

При этом остается очевидным, что в остальных случаях решающее право принятия решения остается за родителями. Государство, таким образом, возлагает на родителей право и обязанность выразить в окончательном виде мнение ребенка в зависимости от его возраста.

Статья 58 Семейного кодекса РФ предусматривает право ребенка на имя, отчество и фамилию. Имя ребенку дается по соглашению родителей, отчество присваивается по имени отца, если иное не предусмотрено законами субъектов РФ или не основано на национальном обычае. Названы два возможных основания для присвоения отчества, наряду с общим и главным основанием — присвоение по имени отца. Фамилия ребенка определяется фамилией родителей. При разных фамилиях родителей ребенку присваивается фамилия отца или фамилия матери по соглашению родителей, если иное не предусмотрено законами субъектов РФ. Очевидно, что при выборе фамилии и при наличии разногласий между родителями вопросы разрешаются органом опеки и попечительства. Если отцовство не установлено, имя ребенку дается по указанию матери, отчество присваивается по имени лица, записанного в качестве отца ребенка фамилия — по фамилии матери.

Статья 59 Семейного кодекса РФ предусматривает право на изменение имени и фамилии ребенка. По совместной просьбе родителей до достижения ребенком возраста 14 лет орган опеки и попечительства, исходя из интересов ребенка, вправе разрешить изменить имя ребенку, а также изме-

нить присвоенную ему фамилию на фамилию другого родителя. Изменение имени и (или) фамилии ребенка, достигшего возраста 10 лет, может быть произведено только с его согласия.

Статья 60 Семейного кодекса РФ закрепляет имущественные права ребенка, которые регулируются семейным и гражданским законодательством. Это, прежде всего, право несовершеннолетнего на получение содержания от своих родителей и других членов семьи; право несовершеннолетнего на полученные им доходы, на имущество, полученное им в дар или в порядке наследования, а также на любое имущество, приобретенное на его средства. Ребенок не имеет права собственности на имущество родителей, родители не имеют права собственности на имущество ребенка. Дети и родители, проживающие совместно, могут владеть и пользоваться имуществом друг друга по взаимному согласию.

Имущественные права очень важны для несовершеннолетнего, в особенности, когда речь идет о неблагополучной семье, где один или оба родителя ведут противоправный образ жизни, склонны к употреблению алкоголя.

Миссия семейно-правовой политики не исчерпывается ее обращением к правам несовершеннолетних, содержащимся в Семейном кодексе РФ. Семейно-правовая политика в сфере защиты прав несовершеннолетних предполагает следующие основные формы:

1. Правотворческая, выражающая усилия законодателей по созданию законов (воспроизводству действующих правовых норм и созданию новых правовых норм) на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном.

2. Правореализационная, претворяющая в жизнь предписания законодателей посредством создания политико-правовых условий.

3. Правозащитная, совокупно отражающая инициативу общественных объединений и граждан по реализации прав и интересов несовершеннолетних.

4. Просветительно-воспитательная, направленная на предоставление правовой информации несовершеннолетним об их правах, привитие навыков правовой самозащиты.

5. Организационно-правовая, выражающая воспроизводство нормативных и управленческих отношений в области обеспечения законных интересов и прав несовершеннолетних: деятельность органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних и т. д.

Итак, рассмотренные нами аспекты семейно-правовой политики в области защиты прав несовершеннолетних позволяют констатировать значительные государственные и правовые усилия в этом направлении. Существуют федеральная целевая программа «Дети России», программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.); действует институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; учрежден институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка; существует федеральное законодательство; приняты и действуют

законы субъектов РФ, направленные на защиту прав несовершеннолетних. Однако даже при таком внимательном отношении со стороны государства, его органов приходится обращать внимание на нерешенные задачи. Они сосредоточены в материальных условиях жизни семей, не обладающих достойным уровнем доходов, где несовершеннолетние не всегда могут реализовывать свои права. Явно недостаточна правовая информированность и воспитательно-педагогическая составляющая правовой политики в области защиты прав несовершеннолетних. Семейно-правовая политика окажется более эффективной и упорядоченной, если в ней будут учтены разнообразные потребности и интересы несовершеннолетних.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 нояб.

² URL: <http://ombudsman.gov.ru/doc/ezdoc/08.shtml> (дата обращения: 24.08.2009).

³ Там же.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 нояб.

⁵ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год // Российская газета. 2008. 14 марта.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42, ст. 5009.

⁷ Постановление Правительства РФ от 21 марта 2007 г. № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. №14, ст. 1688.

З.С. Байниязова*

КАЧЕСТВЕННАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КАК ОДНА ИЗ ПРАВОВЫХ ИДЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В XXI ВЕКЕ

Важнейшим стратегическим правовым приоритетом Российского государства в XXI в. является поиск *правовых идей*, необходимых для его развития. Это сложный, неоднозначный вопрос, требующий концептуального осмысления и решения.

Одной из таких правовых идей, на наш взгляд, может быть идея формирования *качественной правовой системы*. В современных условиях возрастает необходимость исследования теоретического аспекта качества правовой системы. Качество — важнейшая философская категория, которая занимает видное место в системе иных философских категорий, особенно в учении Аристотеля. Под качеством древнегреческий философ понимал «состояния движущегося, поскольку оно движется, и различия в движениях»¹. Такое философское понимание можно успешно использовать применительно к исследованию вопроса о качестве правовой системы. Новые юридические реалии требуют соответствующего состояния правовой системы, которая не остается неизменной, а постоянно эволюционирует. Как отмечает А.Х. Саидов, «правовая система — развивающаяся система, она не остается раз и навсегда данной»².

* Байниязова Зульфия Сулеймановна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского.

О необходимости совершенствования правовой системы говорилось и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г., в котором была поставлена стратегическая задача — *формирование качественно новой правовой системы*³. Постановка данной проблемы предполагает разработку основ мировоззренческого понимания правовой системы.

В условиях динамично развивающихся общественных отношений, появления новых тенденций значение идеи становления качественной правовой системы приобретает особую актуальность. В потенциале этой идеи заложен глубокий, смысловой принцип, объясняющий законы развития правовой системы, содержащееся в ней ключевое положение, лежащее в основе ее формирования.

Становление качественной российской правовой системы в условиях XXI в. можно рассматривать как процесс формирования правовой системы, отвечающей критериям *эффективности, оптимальности, целенаправленности, действенности, функциональности*. Это иной уровень восприятия развития, функционирования составляющих правовую систему элементов и в целом данного явления.

Качество правовой системы — ценностная характеристика параметров ее организации и функционирования. За основу такого понимания принимается аксиологический подход, основанный на учете духовно-культурных ценностей, которые имеют большое значение «в становлении, развитии и функционировании правовой системы»⁴. В то же время картина восприятия правовой системы будет неполной без учета взаимодействия данного подхода и функционального, с точки зрения которого объясняется значение, роль явления. Как верно отмечает В.Г. Афанасьев, «главными в чисто функциональном подходе к исследованию системы являются не вопросы, из чего состоит система, как связаны, взаимодействуют ее компоненты, а вопрос, для чего, ради какой цели создается и действует система»⁵. Только в таком случае возможно глубокое понимание правовой системы. Сугубо односторонний подход сужает представления о правовой системе, приводит к неполному раскрытию ее сущностных аспектов.

Национальные интересы государства заключаются в формировании такой правовой системы, которая стала бы надежным механизмом реализации прав и свобод человека и гражданина, фактором проведения оптимальной правовой политики. В этой связи справедливым представляется утверждение о том, что «как сама правовая политика, так и векторы ее развития...прямо связаны с функционированием правовой системы, ее перспективами, теми задачами, которые направлены на повышение эффективности защиты прав и свобод личности»⁶.

Качественная правовая система — неперемнное условие для определения ориентиров развития общества и государства. К сожалению, сейчас отсутствуют четкие ориентиры, непонятно, в каком юридическом направлении (в широком смысле этого слова) необходимо развиваться российскому обществу, государству. Ответ на этот вопрос следует искать в обла-

сти исследования природы правовой системы с точки зрения ее качественного существования. Обретение правовой системой качественного состояния предполагает, прежде всего, нахождение своего стиля существования, собственной самоидентичности в правовом пространстве, при этом не исключается позитивное влияние на нее иных правовых систем.

В зависимости от того, каких начал придерживается та или иная правовая система, можно говорить о ее стиле. *Стиль правовой системы* — это вариант собственного самоопределения в правовом пространстве. Отнесение правовой системы к тому или иному стилю предполагает выбор пути развития, свойственного только ей. Стиль правовой системы — образ существования, объективно присущий той или иной правовой системе. Поэтому важна теоретическая разработка понятия «стиль правовой системы».

Конструкция стиля предполагает, что любая национальная правовая система есть уникальное, своеобразное явление, с присущими ей признаками, свойствами, внутренними и внешними связями, из которых складывается ее специфика. По мнению С.С. Алексеева, в национальной правовой системе «аккумулируются принципиальные особенности данной исторически конкретной цивилизации, культуры, нации как общегосударственной категории, экономического, политического, духовного развития, самобытность «поворотов» в становлении и совершенствовании юридических отношений, характерных для той или иной страны»⁷.

Правовая система качественно нового типа должна быть направлена на достижение приоритетов социального, правового и в целом государственного значения. Как одна из важнейших идей государственно-правового развития, она может быть *источником, импульсом, началом* формирования в России нового качества государства и права.

Качество правовой системы предполагает, что ее существование не должно быть бесцельным. Определяющей линией в функционировании данной системы, правовой доминантой может быть правовая, в целом социальная, комфортность. Под правовой комфортностью в рамках правовой системы следует понимать сбалансированное состояние составляющих ее элементов (явлений, связей и отношений).

В контексте этого можно выделить следующие качества правовой системы: *нравственное, правовое, социальное*.

Нравственное качество — яркая выраженность нравственного начала в правовой системе. Во избежание излишней юридизации правовой системы следует говорить о сбалансированном взаимодействии нравственного и юридического начал. Нельзя говорить лишь о юридических началах правовой системы, поскольку это может привести не только к формальной юридизации правовой системы, но и к утрате ее нравственного характера. Правовая система существует и действует в социальном пространстве, где нравственные ценности, в силу своей природы, выступают системообразующими. Это добро, совесть, долг, достоинство, ответственность и др. Как отмечает Е.А. Лукашева, «правовая система в целом подлежит моральным оценкам»⁸.

На наш взгляд, правовая система войдет в состояние «социально-правового коллапса», если в ней не будет учитываться нравственное начало. Это приведет к ослаблению регулятивной силы права, потенциала юридических средств правовой системы, делегализации юридической практики, а значит, к снижению устойчивости режима законности и правопорядка.

Такие непреходящие нравственные ценности, как справедливость, гуманизм, честь, достоинство, порядочность, честность и другие существенно усиливают общее и конкретно-функциональное действие правовой системы.

Правовое качество основано на развитом правовом начале, оптимально влияющем на состояние правовой системы в целом и ее элементов. Оно проявляется в юридической эффективности. Под развитым правовым началом понимается эффективное функционирование юридических механизмов правовой системы, оптимальная координация составляющих ее правовых явлений и процессов, а также связей и отношений между ними. В основе развитого правового начала внутри правовой системы находится *принцип правовой связи*.

Социальное качество проявляется в социальной роли правовой системы. Социальность в правовой системе — это выполнение всеми составляющими правовую систему компонентами целей и задач социального характера, реализация социально-правового предназначения.

Социальность правовой системы накладывает на общество и государство обязанность постоянного совершенствования права, процесса правового регулирования, с точки зрения их социальной включенности, что необходимо для практической реализации правовых предписаний. В этом состоит социальная жизненность правовой системы, ее способность в определенной мере влиять на общественные процессы.

На наш взгляд, современной правовой системе России пока еще не хватает адекватной социальности, что, в частности, выражается в состоянии режима законности и правопорядка, в должной мере не отвечающего потребностям и интересам человека и общества. Безусловно, достижение зрелого правопорядка невозможно лишь на основе правовой системы, даже технически прекрасно отрегулированной. Вместе с тем остановка в развитии качества правовой системы не может привести к улучшению правопорядка.

Исследование правовой системы в контексте понимания ее качественных характеристик, свойств позволяет выявить некоторые правовые тенденции.

В целом качество правовой системы определяется ее жизнеспособностью, соответствием своему назначению, следованием установкам, определяющим перспективные возможности ее развития. Вот почему важно найти диалектическое соотношение понятий «*содержание*», «*функционалирование*», «*полезность*» правовой системы. Содержание должно быть функциональным, а функционирование — полезным. Это принципу необходимо следовать правовой системе, чтобы стать качественной. Важ-

но, чтобы правовая система развивалась на основе принципов ее организации, что обеспечивает эффективное функционирование составляющих ее элементов и в целом самой системы, тем самым способствуя укреплению основ государственности. Как верно указывается в литературе, «правовая система является важнейшей характеристикой уровня развития государственности»⁹.

Следует выделить и аспект понимания качества правовой системы, состоящий в том, что она может быть «юридически привлекательной» с точки зрения ее самовыражения, эффективного взаимодействия и интеграции в международное правовое пространство. *Юридическая привлекательность* правовой системы — объективная потребность сегодняшнего состояния правовой действительности. Это такое *понятие-свойство*, которое позволяет оценить состояние правовой системы, ее способность к правовому диалогу, к правовой интеграции. Именно в состоянии диалогового сотрудничества правовых систем возможно их юридическое, культурное, нравственное, в целом социальное обогащение и развитие.

Качество правовой системы предполагает ее переход на более высокий уровень развития. В этом смысле речь идет о переходе состояния существующей правовой системы в состояние должного в сложившихся на данный момент условиях. В литературе взаимодействие существующего и должного рассматривается как диалектическое, состоящее в том, что «в своей основе должное всегда исходит из существующего, но оно объективно предстает как новый этап его развития. В этом и состоит диалектическое противоречие во взаимосвязях должного и существующего, определяющее социальную роль нормативно-ценностных регуляторов, ориентирующихся не только на поддержание существующего, но и на его развитие, придание ему нового качества»¹⁰.

Сегодня меняются представления о роли национальной правовой системы, о характере ее функционирования, она становится более открытой для влияния международного права. В свете этого сейчас в большей степени акцент следует делать именно на качественной структурированности правовой системы, предполагающей ее полноценное развитие. Только в этом случае она может быть эффективным инструментом формирования основ правовой политики.

Как представляется, идея качественной правовой системы позволяет методологически по-новому подойти к решению вопроса о путях совершенствования правовой системы. Ее качественная эффективность — вот то направление приоритетного характера, на осуществление которого должна быть ориентирована правовая политика государства.

На наш взгляд, можно выделить следующие основные направления, определяющие качественное развитие правовой системы: 1) аксиологический динамизм; 2) системная интеграция (как внутренняя, так и внешняя); 3) инновационное развитие.

Аксиологический динамизм — подвижность правовой системы в плане приобретения ею ценностных свойств, параметров функционирования. Реализация такого направления позволит правовой системе быть ка-

чественно устойчивой с точки зрения аксиологической основы. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. отметил: «Наши ценности формируют и наше представление о будущем»¹¹. Очевидно, что актуализация правовых ценностей в российской правовой системе должна быть приоритетным направлением правовой политики государства, это, образно выражаясь, «свет, рассеивающий правовой туман», «компас», указывающий путь юридического направления государственного и общественного развития.

Системная интеграция — форма как внутреннего взаимодействия (элементов правовой системы), так и внешнего системного взаимодействия (правовой системы, других правовых и иных социальных систем).

Правовая система не может успешно существовать без взаимосвязи своих внутрисистемных элементов. От развитости внутрисистемных связей зависит целостное, упорядоченное, устойчивое состояние правовой системы. Значение внешней системной интеграции состоит в том, что должен происходить взаимообмен правовыми достижениями. Такое направление позволяет определить внутренний потенциал правовой системы. В состоянии системной интеграции правовая система может функционировать как слаженный «правовой часовой механизм».

Инновационное развитие — направление, определяющее развитие правовой системы с точки зрения учета правовых новшеств, личностного начала, интересов личности. Также нужно развивать национальные основы правовой системы с учетом иностранных юридических, в целом общесоциальных, инноваций.

Помимо направлений, необходимы факторы для достижения качественного развития правовой системы. На наш взгляд, к ним следует отнести развитую нормативную основу, совершенствование правового регулирования, координацию федеральных и региональных органов государственной власти в области осуществления правовой политики и др.

Правовая система России должна быть качественным стержнем в формировании стратегии развития государства. Ей необходимо сделать качественный скачок в своем развитии, обрести оптимальные контуры своего существования.

Таким образом, *качественная правовая система* — это:

интеграция качественных свойств ее развития;

форма должной организации правовой системы с точки зрения перспектив ее функционирования;

явление, которому присущ внутрисистемный и межсистемный динамизм;

образование, направленное на выполнение своего социально-правового предназначения;

конструкция, гармонично соединяющая содержание и форму своего развития;

явление оптимального, целенаправленного, действенного, функционального характера;

«интеллектуальное развитие» правовой системы, т. е. осмысленное, обдуманное, раскрывающее потенциал бытия явления;

правовой феномен, внушающий правовой оптимизм, определяющий единый правовой композиционный облик государства.

От решения проблемы формирования в России качественной правовой системы во многом зависит гармонично устроенная, должная, упорядоченная правовая организация российского общества.

¹ Аристотель. Сочинения. Калининград, 2002. С. 253.

² Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности). М., 2000. С. 117.

³ См.: Российская газета. 2008. 6 нояб.

⁴ Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности. СПб., 1991. С. 133.

⁵ Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. С. 148.

⁶ Рыбаков О.Ю. Векторы российской правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности // Право. Законодательство. Личность / под ред. О.Ю. Рыбакова. Саратов, 2007. Вып. 2. С. 82.

⁷ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 168.

⁸ Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М., 1986. С. 86.

⁹ Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). М., 2005. С. 211.

¹⁰ Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М., 2009. С. 132.

¹¹ Российская газета. 2008. 6 нояб.

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

М.Н. Лядащева-Ильичева*

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕВИЗИИ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ В 1833—1882 ГОДАХ

Свод законов Российской Империи в редакции 1832 г. являлся «Сводом законов существующих». Законодатель обобщил при помощи аутентичного толкования нормы и институты права, принятые в период от Соборного уложения 1649 г. до 1 января 1832 г.

15 января 1833 г. многотомный проект Свода законов Российской Империи был передан для ознакомления в Государственный совет. 19 января 1833 г. Полное собрание законов и Свод законов Российской Империи были официально представлены Императору как результат систематизации действующего законодательства. 31 января 1833 г. проект был рассмотрен на заседании департамента законов Государственного совета.

1 февраля 1833 г. Император Николай I подписал Манифест от 31 января 1833 г., содержащий историческую справку о целях систематизации российского законодательства, а также законной силе действия Свода законов Российской Империи с 1 января 1835 г. Законодатель изначально осознавал, что Свод законов Российской Империи вступает в юридическую силу в качестве правовой основы к дальнейшему постепенному преобразованию действовавшего законодательства, поэтому в соответствии с Манифестом Свод предполагалось пополнять при помощи принятых с 1 января 1832 г. указов и постановлений¹.

В частности, систематизация гражданско-правовых норм и институтов в форме Свода гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи 1833 г. (общие гражданские законы) дает толчок новому этапу в становлении и формировании гражданского права как отрасли права. В отличие от западноевропейских правовых источников «Свод гражданских законов» должен был приспособить нормы действующего права к стихийно нарождающимся в недрах феодально-крепостнической системы рыночным отношениям и тем самым способствовать устранению противоречивости общественных отношений. Несмотря на тщательную ревизию действующей

* *Лядащева-Ильичева Марина Николаевна* — кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

щего законодательства, создатели «Свода гражданских законов» признавали, что многие его разделы по-прежнему требовали пересмотра, уточнений и дополнений (М.М. Сперанский).

По мере создания новой редакции Свода законов Российской Империи чиновникам Второго отделения с.е.и.в. канцелярии и членам Государственного совета стало ясно, что проекту необходима его негласная ревизия, предпринятая с учетом узаконений, вступивших в юридическую силу до 1 января 1834 г.²

Указом от 30 августа 1834 г. «О издании продолжений Свода узаконений» Николай I поручил чиновникам Второго отделения с.е.и.в. канцелярии продолжить с 1 января 1835 г. ревизию Свода законов Российской Империи с учетом текущих изменений действующего законодательства, которые планировалось систематизировать в форме ежегодных продолжений³. Законом от 12 декабря 1834 г. были установлены «Правила о приложении и употреблении статей Свода в производстве дел».

Закон от 15 декабря 1834 г. «О порядке продолжения Свода и о порядке изъяснения и дополнения законов при действии Свода» предусматривал пополнение Свода только «введением их в продолжение Свода», а не в последующее их издание. Государственный совет предполагал, что составление новых уставов не должно нарушить системы Свода законов Российской Империи в его последующих редакциях. Закон от 20 января 1836 г. регламентировал вопрос о порядке восполнения пробелов и исправления неточностей и ошибок в Своде законов Российской Империи⁴. В начале 40-х гг. XIX в. Второе отделение с.е.и.в. канцелярии под руководством Д.Н. Блудова продолжило ревизию Свода гражданских законов ч. 1 Т. X, осуществлявшуюся в рамках Свода законов Российской Империи с учетом изданных ранее ежегодных приложений, создававшихся с целью устранения пробелов и противоречий в действующем законодательстве. Результатом ревизии стал Свод гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи в ред. 1842 г.

8 августа 1846 г. из доклада Д.Н. Блудова следует, что, кроме пересмотра Свода гражданских законов в целом, чиновники Второго отделения продолжают пересмотр и систематическое изложение отдельных наиболее важных институтов гражданского права. В 1846 г. чиновник Г. Клевейский представил Д.Н. Блудову записку о необходимости дополнить и исправить отдельные разделы гражданских законов и, прежде всего, раздел о договорных обязательствах. 17 апреля 1847 г. Император Николай I отметил поверхностный характер работ по систематизации действующих гражданских законов и отсутствие какой-либо новизны⁵. В 1848 г. в ответ на очередной доклад Д.Н. Блудова о недостатках Свода гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи в ред. 1842 г. Николай I подтвердил ранее выбранное направление ревизии, по-прежнему, не предполагавшее коренных изменений в действующем законодательстве⁶.

В то же время во Втором отделении с.е.и.в. канцелярии продолжались работы по ревизии действующего гражданского законодательства в форме

систематического изложения отдельных его правовых институтов. Например, вопрос «о подрядах с казной» не был достаточно урегулирован Сводом гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи в ред. 1842 г., поэтому 11 марта и 26 апреля 1852 г. в заседаниях Комитета министров было оглашено и разъяснено Высочайшее повеление Николая I «Об изыскании способов к улучшению существующих узаконений о подрядах с казной». Управляющий делами Комитета министров В.П. Бутков передал документы Д.Н. Блудову, которому было дано указание «как можно скорее» собрать точные сведения по данному вопросу⁷.

В 1857 г. Второе отделение с.е.и.в. канцелярии завершает очередной пересмотр Свода гражданских законов ч. 1 Т. X в рамках Свода законов Российской Империи. И все же общественность и круги высшей администрации, по словам М.А. Корфа, гласно высказались за его пересмотр, но не в смысле редакций 1842 и 1857 гг., где законодатель ограничился приспособлением новых правовых норм к общей системе промежуточных продолжений, а в совершенно ином виде. В связи с этим он пишет о необходимости возобновления работ по созданию проекта Гражданского уложения⁸.

И все же из докладов Д.Н. Блудова от 28 февраля 1859 г. и из отчета «О ходе и положении законодательных работ» за 1859 г. становится ясным, что ревизия гражданского законодательства осуществлялась «на основе начал отечественного законодательства», в соответствии с которыми Второе отделение, с одной стороны, по-прежнему осуществляло подготовительные работы, направленные на очередную ревизию Свода законов, с другой — на пересмотр отдельных его разделов, например, раздела об опеке, о завещаниях, о введении ипотечной системы, об обязательствах и т. д.⁹

В начале царствования Александра II политическая обстановка изменилась. Наиболее важными либеральными реформами 60-х гг. XIX в. были признаны крестьянская реформа и судебные преобразования. Однако, несмотря на то, что отмена крепостного права вела Россию к коренным изменениям общественного строя, когда они наступят никто не знал¹⁰. Недостатки гражданского законодательства осознавались всеми, кто с ним сталкивался на уровне правоприменительной и судебной практики в условиях постепенных преобразований социально-политической структуры общества, что способствовало ревизии Свода законов Российской Империи в целом и Свода гражданских законов в частности. В правительственных кругах господствовала уверенность в том, что до завершения устройства быта крестьян, судебной реформы и других преобразований создать Гражданское уложение было практически невозможно¹¹.

26 апреля 1865 г. в докладе главноуправляющего Вторым отделением с.е.и.в. канцелярии В.П. Панина нашло отражение общее направление ревизии российского законодательства эпохи либеральных реформ. Так, Свод законов Российской Империи в новой редакции должен был стать основанием к составлению проекта Уложения¹². Кроме того, Второе отделение представило на рассмотрение императора Александра II вопрос о необходимости пересмотра и исправления лишь кн. IV «Об обязатель-

ствах по договорам» Свода гражданских законов ч.1 Т.Х Свода законов Российской Империи¹³.

30 ноября 1865 г. В.П. Панин в докладе на имя Министра юстиции писал о необходимости привести российское законодательство в соответствие с предпринятыми преобразованиями, выявив разделы законодательства, которые, прежде всего, требовали ревизии, но не подлежали скорой замене новыми законами, а также предлагал установить постепенный пересмотр томов Свода законов Российской Империи¹⁴.

В мае 1869 г. главноуправляющий Вторым отделением с.е.и.в. канцелярии С.Н. Урусов писал «о постепенном усовершенствовании или пересмотре гражданских законов» на основе принципов отечественного законодательства, материалов судебной практики, теории гражданского права и западноевропейского правового опыта. Он также подчеркивал, что судебная реформа вызвала настоятельную необходимость пересмотра гражданских законов. Работа в этом направлении должна была рассматриваться в качестве «новой кодификации гражданских законов»¹⁵.

Общественность, принявшая участие в I съезде юристов 1875 г., подвергла обсуждению проблемы издания новой редакции Свода гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи и предложения о новой кодификации гражданского права. В ходе обсуждения стало очевидно, что решение вопроса о кодификации гражданского права в России было преждевременным¹⁶. Даже систематический пересмотр Свода гражданских законов так и не был завершён. Более того, все, что в гражданских законах имело очевидную связь с либеральными преобразованиями, осталось неприкосновенным¹⁷.

В 60–70-е гг. XIX в. в процессе ревизии Свода гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи у законодателя возникли существенные затруднения при согласовании: во-первых, принципов материального и процессуального гражданского права; во-вторых, идей, принципов и институтов Свода гражданских законов ч. 1 Т. 10 Свода законов Российской Империи в ред. 1857 г. и Свода законов о состояниях Т. IX Свода законов Российской Империи в ред. 1861 г.; в-третьих, с проектами Второго отделения с.е.и.в. канцелярии, вневедомственных комитетов и комиссий, разработавших отдельные институты гражданского и торгового права. Так, в России действовало более 20 комитетов и комиссий: об опеке и попечительстве; о давности владения; об экспроприации; о вознаграждении лиц, потерпевших несчастья на железной дороге; об укреплении прав на недвижимое имущество; об акционерных компаниях; о личном найме; о векселях; о торговом судопроизводстве и торговой несостоятельности; о казенных подрядах и поставках; о договорных обязательствах и т. д.¹⁸

Например, 25 сентября 1860 г. Д.Н. Блудов предоставил в Государственный совет доклад «О способах улучшения законодательства по делам о подрядах с казной». 8 апреля 1863 г. Александр II утвердил мнение Государственного совета о необходимости создания Особого комитета о подрядных делах с казной. Председателем комитета был назначен адмирал

Н.Ф. Метлин. В состав комитета вошли представители министерств и ведомств, имевших отношение к договорным обязательствам с казной¹⁹. Его работа была направлена на пересмотр действующего законодательства по производству торгов, подрядов, поставок и хозяйственных заготовок. 29 января 1879 г. комитет был преобразован в комиссию под председательством М.Н. Оstorовского по пересмотру положений о казенных заготовках и хозяйственных операциях. Комиссия планировала выявить наиболее выгодные способы заготовки предметов довольствия для армии и флота, а также пересмотреть «узаконения о казенных заготовках, подрядах, поставках и хозяйственных операциях вообще»²⁰. В 1880 г. она приступила к пересмотру законов о подрядах, поставках и казенных заготовках в порядке, изложенном в Своде гражданских законов²¹. 21 ноября 1881 г. председателем комиссии был назначен и утвержден В.Д. Философов. В сравнительно короткие сроки комиссии удалось разработать и с 28 февраля 1884 г. по 3 июня 1886 г. внести на рассмотрение Государственного Совета все четыре главы проекта «Положений о казенных заготовках»²².

Император Александр II утвердил доклад С.Н. Урусова от 10 июня 1869 г., в котором вновь ставился вопрос о пересмотре гражданского законодательства. По его мнению, до утверждения новых уставов об опеке, ипотеке и завещании преждевременно пересматривать первые три книги Свода гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи, а следует начать с кн. IV «Об обязательствах по договорам». Работа особой комиссии о договорах с казной не служила, по его мнению, препятствием к пересмотру раздела договорных обязательств в рамках Свода гражданских законов. Все подготовительные работы по созданию проекта были поручены редактору Свода гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи А.Ф. Тюрину²³.

14 февраля 1880 г. С.Н. Урусов доложил Александру II о том, что работа комиссии близится к окончанию и вслед за тем планируется обобщение судебной практики и выявление потребностей гражданского оборота для внесения изменений в законодательство об обязательствах²⁴.

В 70–80-е гг. XIX в. в обществе постепенно формируется негативное отношение к либеральным реформам, что было связано с нарушением «естественного порядка» общественного развития²⁵. С целью выхода из сложившегося социально-экономического и политического кризиса верховная власть стремилась урегулировать нарождавшиеся общественные отношения при помощи различных средств ревизии Свода гражданских законов. Гражданско-правовая политика была тесно взаимосвязана с постепенным предоставлением различным разрядам и состояниям общества «равных гражданских прав». Поэтому в процессе либеральных реформ, направленных на постепенные изменения в социально-политической системе, средства ревизии Свода законов Российской Империи не претерпели существенных изменений. И все же прежние средства ревизии действующих гражданских законов себя не оправдали, и Александр III обратил свое внимание на проблемы его кодификации.

23 января 1882 г. под председательством Александра III было создано Особое совещание по вопросу сближения деятельности Второго отделения с.е.и.в. канцелярии и Государственного совета. Особое совещание пришло к выводу, что систематизация российского гражданского законодательства находится в переходном состоянии, а реформы эпохи Александра II с трудом могли найти отражение в рамках действующего Свода законов Российской Империи. В ближайшем будущем законодателем планировались коренные преобразования гражданского законодательства²⁶.

В мае 1882 г. министр юстиции С.Н. Набоков доложил Александру III о необходимости создания комиссии для составления Гражданского уложения, т. к. предпринятые в эпоху Александра II законодательные работы по согласованию Устава гражданского судопроизводства и Свода гражданских законов при помощи внесения изменений и дополнений не достигли ожидаемого результата. С.Н. Набоков подчеркивал крайнюю недостаточность Свода гражданских законов и, прежде всего, его разделов об обязательствах²⁷. 12 мая 1882 г. Александр III утвердил доклад министра юстиции С.Н. Набокова о необходимости приступить к общему пересмотру гражданского законодательства и созданию Гражданского уложения. 26 мая 1882 г. Александр III утвердил состав комитета по созданию Гражданского уложения²⁸. 31 мая 1882 г. состоялось единственное заседание Высочайше учрежденного комитета под председательством министра юстиции С.Н. Набокова. Заседание комитета открывалось докладом С.Н. Набокова о необходимости улучшения гражданского законодательства. По мнению чиновников, попытки частичных изменений и дополнений, предпринятые в гражданском законодательстве в ходе либеральных реформ, не получили логического завершения. Причины неудачных попыток частичной ревизии действующего гражданского законодательства следовало искать в отсутствии законодательных работ, направленных на его пересмотр в целом. Подготовительные работы в этом направлении осуществлялись до 1882 г. Вторым отделением с.е.и.в. канцелярии. Созданный вместо него при Государственном совете Кодификационный отдел должен был осуществить очередную ревизию Свода гражданских законов, а работы, направленные на пересмотр действующего гражданского законодательства в целом, поручалось завершить Министерству юстиции²⁹ и комитету для составления Гражданского уложения.

В Высочайшем повелении от 12/26 мая 1882 г. Император предписывал осуществить «общий пересмотр действующего гражданского законодательства и составить проект Гражданского уложения». Однако уже в ноябре 1882 г. Александр III вновь поручает Редакционной комиссии самостоятельный пересмотр разделов гражданского законодательства «об опекунской части», «об укреплении прав на недвижимое имущество», о наследовании, о видах земельной собственности, об особенностях права владения, о введении в России ипотечной системы, о наложении и снятии запрещений на имущества, об изменении и дополнении действующих законов о залоговых свидетельствах, о правоспособности совершеннолетних лиц» и т. д.

На основе утвержденных Александром III еще 19 мая 1881 г. «главных оснований предполагаемого порядка укрепления прав на недвижимое имущество» в Редакционной комиссии были выработаны проекты: «учреждения вотчинных установлений»; «вотчинный устав»; «правила об обеспечении недвижимым имуществом договоров с казной и с кредитными установлениями»; «положения о порядке взыскания с недвижимых имений, находящихся в местностях, где введен в действие вотчинный устав», которые «подверглись тщательному обсуждению и пересмотру»³⁰.

В то же время с 1882 г. сначала под руководством главноуправляющего Кодификационным отделом В.Э. Фриша, затем в рамках Государственной канцелярии были продолжены работы по систематическому пересмотру гражданского законодательства в рамках Свода законов Российской Империи 1883 г.³¹

Итак, правотворческая политика в сфере регулирования гражданско-правовых отношений осуществлялась на протяжении 1833–1882 гг. в следующих направлениях:

1) систематической ревизии Свода гражданских законов ч. 1 Т. X в рамках Свода законов Российской Империи с учетом текущих изменений в форме ежегодных продолжений и его новых редакций с учетом дополнений и изменений в тексте закона;

2) устранение недостатков действующего гражданского законодательства при помощи частных законодательных комиссий, стремившихся разработать отдельные правовые институты (например, наследования, ипотеки и т. д.) или его отдельных разделов, не подлежавших скорой замене в рамках Свода законов Российской Империи (например, кн. IV «Об обязательствах по договорам» Свода гражданских законов ч. 1 Т. X Свода законов Российской Империи);

3) попытки кодификации гражданского права в форме гражданского уложения, олицетворявшего в России коренные социально-политические преобразования.

¹ См.: Томсинов В.А. Систематизация российского законодательства во второй половине 20 – начале 30-х годов XIX века // Вестник Московского ун-та. Сер. 11, Право. 2008. № 4. С. 65–67.

² См.: Блосфельд Г.Э. «Законная» сила Свода законов в свете архивных данных. [Б.м. б.г.]. С. 89, 98.

³ См.: ОР РНБ. Ф. 637. Ед. хр. 807. Л. 3–10; Ед. хр. 789. Л. 2–4.

⁴ См.: Блосфельд Г.Э. Указ. соч. С. 7–8, 79; Майков П.М. Второе отделение с.е.и.в. канцелярии. 1826–1882: исторический очерк. СПб., 1906. С. 213.

⁵ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 4, 1801–1881 гг. Ед. хр. 7. Л. 238–239, 302–303, 309.

⁶ См.: Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Казань, 1902. Т. I. С. 451; Майков П.М. Указ. соч. С. 345.

⁷ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 2, 1852 г. Ед. хр. 32. Л. 2-3 об; Оп. 1, 1865 г. Ед. хр. 101 «б». Л. 1.

⁸ См.: Силич К. О новом Своде законов // Гражданин. 1895. № 104. С. 1.

⁹ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 4, 1801–1881 гг. Ед. хр. 37. Л. 220–221 об; Ф. 1275. Оп. 1, 1861 г. Ед. хр. 21. Л. 6 об.

¹⁰ См.: Берви В.В. Воспоминания // Голос минувшего. 1915. № 4. С. 114; Арсеньев К. Из воспоминаний // Голос минувшего. 1915. № 2. С. 117; Дело. 1874. № 6. С. 60–61.

¹¹ См.: Редакционная комиссия по проекту гражданского уложения // Журнал гражданского и уголовного права. 1885. № 8. С. 138.

¹² См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 4, 1801–1881 гг. Ед. хр. 47. Л. 109–111.

¹³ См.: Там же. Ед. хр. 22. Л. 85 об-86; Оп. 1, 1865 г. Ед. хр. 101 «Б». Л. 5–7.

¹⁴ См.: РГИА. Ф. 1405. Оп. 63, 1865 г. Ед. хр. 4977. Л. 1–2.

- ¹⁵ РГИА. Ф. 1261. Оп. 4, 1869 г. Ед. хр. 26. Л. 191–195.
- ¹⁶ См.: I съезд русских юристов в Москве в 1875 г. / под ред. С.И. Баршева и др. М., 1882. С. 50–70.
- ¹⁷ См.: П.С. Юридическая хроника // Журнал гражданского и уголовного права. 1876. № 1. С. 300–301.
- ¹⁸ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 4. Ед. хр. 37. Л. 104–105.
- ¹⁹ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 2, 1852 г. Ед. хр. 32. Л. 186–186 об. 219; Оп. 2, 1865 г. Ед. хр. 101 «б». Л. 3–4 об.
- ²⁰ Там же. Оп. 2, 1865 г. Ед. хр. 101 «б». Л. 328; Ф. 1194. Оп. 16. Ед. хр. 1, ч. 1. Л. 1–3.
- ²¹ См.: РГИА. Ф. 1194. Оп. 16. Ед. хр. 1, ч. 3. Л. 37 об-38; Ед. хр. 1, ч. 1. Л. 18.
- ²² Работы по созданию новых правил или изменений и дополнений действующих законов о казенных подрядах и поставках продолжались в комиссии под председательством В.Д. Философова до 1 апреля 1889 г. См.: РГИА. Ф. 1194. Оп. 16. Ед. хр. 1, ч. I. Л. 18; Ед. хр. 1, ч. III. Л. 721–722.
- ²³ Первоначальный проект Общей части кн. IV «Об обязательствах по договорам» был опубликован в 1875 г. в 10 экземплярах. См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 4, 1869 г. Ед. хр. 26. Л. 198–202 об.; Ф. 1155. Оп. 1, 1882–1883 гг. Ед. хр. 25. Л. 2.
- ²⁴ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 4, 1801–1881 гг. Ед. хр. 37. Л. 225–225 об.
- ²⁵ См.: Градовский Г.К. Столичная бюрократия в 70-е годы // Голос минувшего. 1916. № 3. С. 242; Градовский Г.К. Из минувшего // Русская старина. 1908. № 10. С. 57; Лебедев К.Н. Из записок Сенатора К.Н. Лебедева. 1863 г. // Русский архив. 1911. № 1. С. 536 и др.
- ²⁶ См.: РГИА. Ф. 1155. Оп. 1, 1882–1893 гг. Ед. хр. 4 (1). Л. 6–9, 10.
- ²⁷ См.: РГИА. Ф. 1405. Оп. 82, 1882 г. Ед. хр. 353. Л. 18–20.
- ²⁸ См.: Правительственный вестник. 1882. 9 (21) июня.
- ²⁹ См.: РГИА. Ф. 1405. Оп. 82, 1882 г. Ед. хр. 353. Л. 1–5.
- ³⁰ См.: Введение к составленному Высочайше учрежденному Редакционной комиссией проекту Гражданского уложения. СПб., 1906. С. 5–10.
- ³¹ См.: РГИА. Ф. 1155. Оп. 1, 1882–1893 гг. Ед. хр. 449. Л. 25, 75–76.

С.В. Ворошилова*

ПОРЯДОК НАСЛЕДОВАНИЯ ЖЕНЩИН ПО ОБЫЧАЯМ РУССКОЙ ДЕРЕВНИ XIX ВЕКА

Институт наследования лиц женского пола — один из важнейших правовых учреждений, в котором сочетаются интересы личности, семьи и государства. Значительную роль в осмыслении этого вопроса играет характеристика порядка наследования лиц женского пола, который сохранялся в России с древнейших времен и действовал наряду с государственными законами в течение всего дореволюционного периода.

По действующему законодательству ближайшим основанием права наследования являлось кровное родство (Свод законов Российской Империи. т. X, ч. 1, ст. 1105, 1111 и 1112). В отличие от С.В. Пахмана, утверждавшего, что по обычаям так же, как и по закону, важнейшим основанием права наследования является родство, ряд исследователей (П.С. Ефименко, И.Г. Оршанский, А.Я. Ефименко и др.) отмечали, что в крестьянской среде большее значение имеет личный труд¹. Несмотря на то, что женщина в крестьянской семье, по мнению многих исследователей народной жизни, трудилась несколько не меньше, а иногда и больше мужчины, при наследниках мужского пола она чаще всего устранилась от наследования. П.С. Ефименко, в частности, отмечал, что в Архангельской губер-

* Ворошилова Светлана Вячеславовна — доцент кафедры истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», кандидат исторических наук.

нии сами мужчины признают, что женщины работают больше их. В Поморье женщины ездят на ближайшие промыслы в море, нередко отправляют подводную повинность и общественные службы и даже есть такие, которые «хаживали кормщиками на Терский берег»². Тем не менее, в соответствии с многочисленными источниками обычного права, лица женского пола при родственниках мужского пола чаще всего не получали определенной доли наследства. В этой связи В.Ф. Мухин отмечал, что «в применении к наследственному праву труд не сам по себе является источником прав на наследство, но оказывает лишь известное влияние при наличии других условий, каковыми являются, с одной стороны, кровная связь, а с другой — фактическая принадлежность к семье»³. Кроме того, по мнению В.Ф. Мухина, обычному праву известны также и такие основания для наследования, как брак и договор⁴.

Рассматривая наследственное право, бытовавшее по обычаям в крестьянской среде, следует иметь в виду, что официальные юридические положения далеко не всегда соответствовали структуре крестьянской семьи и отвечали ее заботам как хозяйственного коллектива, обремененного тяглом. В рассматриваемый период крестьянская семья имела разный состав; наряду с семьей малой (родители — дети), бытовала и неразделенная семья в ее разной форме (родители — женатые дети — внуки; женатые братья — дети — племянники; дядья — племянники). Но даже в малой крестьянской семье положение женщины и ее наследственная доля в общем имуществе во многом определялись понятиями, вынесенными из родового быта.

По мнению ряда исследователей, особенностью правового положения крестьянской женщины являлось отсутствие прочной связи с семьей. Девушка, вступая в брак, уходила в новую семью, замужняя женщина после смерти своего мужа могла вернуться в дом к родителям. Поэтому роль женщины в родовой крестьянской семье, по мнению А.Я. Ефименко, заключалось в том, что она должна была выполнять всевозможные работы по дому и хозяйству и доставлять роду новых членов⁵. По представлениям крестьян, дочь в семье — «отрезанный ломоть», «чужое сокровище». Это во многом и определяло специфику порядка наследования женщин в деревне.

Крестьянский двор включал в себя разнообразное движимое и недвижимое имущество, которое в совокупности обеспечивало функционирование отдельного хозяйства и существование семьи. В малой семье, состоявшей из родителей и детей, основу этого комплекса составляла доля главы семейства, перешедшая к нему от родителей.

В деревне право личного распоряжения имуществом (по завещанию) возникало в семьях, где не оставалось наследников, которые могли бы возглавить тягло. В подобных случаях глава семьи мог завещать любое имущество, кроме тяглой земли, любому родственнику вне зависимости от степени родства с ним. Таким образом, по мнению П.С. Ефименко, родители могли с помощью завещаний предотвратить ссоры между своими детьми, а могли и, напротив, стать причиной обид⁶. Так, отец мог завещать все свое имущество не тому, с кем он проживал, а сыну, находящемуся на

службе, внуку и т. д. Таких примеров в «юридической» практике деревни можно найти множество.

При патриархальном складе крестьянской семьи, особа отца и его распоряжения были священными для всех членов семьи. Поэтому духовные завещания, по свидетельству П.С. Ефименко, исполнялись семьей точнее, чем государственные законы, без споров и ссор, даже если отец отказал младшему сыну больше, чем старшему, или дочери больше, чем им обоим⁷. Так, в 1809 г. крестьянин Иван Ястребов, проживающий в Никольской вотчине, в «духовном завещании» все свое имущество оставлял жене и снохе, проживающей с ними, а сыну, который был отделен отцом ранее, передавалось лишь родительское благословение. В 1815 г. крестьянин той же вотчины Трофим Нащекин завещал все свое хозяйство дочери и невестке с внучкой, запретив выделенным ранее сыновьям «притеснять» их⁸.

Тем не менее, в практике волостных судов встречались и случаи, когда дети стремились нарушить волю своего отца. Так, в 1876 г. крестьянская вдова Авдотья Земленухина, проживающая в селе Рыбушка, обратилась в Саратовское уездное по крестьянским делам присутствие с жалобой на решение волостного суда, в соответствии с которым ее пасынкам, «ослушавшимся духовного завещания своего отца и высланным ее из дома без всякого имущества» было предписано выделить вдове 3 овцы и 40 мер хлеба⁹. Вдова таким решением осталась не довольна, т. к. по завещанию ей полагалось получить также избу, корову и тулуп (стоимостью 10 руб.). Несмотря на прошение, составленное вдовой, Присутствие сочло возможным оставить решение волостного суда без изменения¹⁰.

Вместе с тем ряд исследователей отмечают, что воля завещателя относительно выбора лиц, между которыми он желал распределить имущество, ограничивалась в обычном праве кругом необходимых наследников, т.е. таких наследников, назначение которых не зависело от личного произвола завещателя и определялось внешней нормой — обычаем¹¹. Подтверждением этому являлось то обстоятельство, что в некоторых местностях крестьяне не только не составляли завещаний, но даже и не слышали о них¹².

При завещании женщинам недвижимого имущества случалось, что в их владение переходило и основное средство производства — земля, если она была не общинная, а купленная. В данном случае правовая мысль крестьян исходила из того, что земля была куплена на деньги, считавшиеся личной собственностью.

Достаточно часто крестьяне, опасаясь, что после их смерти родственники будут притеснять их жен, завещали последним все свое имущество. Так, в 1878 г. крестьянин села Абалихи Саратовского уезда Тит Ватрушкин составил духовное завещание на все свое имущество, оцененное в 207 руб. в пользу своей жены Марии Ватрушкиной. После его смерти братья покойного Клим и Степан пытались оспорить завещание в Саратовском губернском по крестьянским делам присутствии, заявив, что оно «не правильное, так как в нем нет ни числа ни месяца ни года» и в этой связи тре-

бовали «своей законной части в имуществе брата»¹³. Тем не менее, Присутствие, опираясь на сведения, представленные Чечуйским волостным правлением, признало духовное завещание Тита Ватрушкина законным, а притязания его братьев — беспочвенными¹⁴.

Встречались и завещания, в которых, напротив, по воле мужа, жена лишалась права наследовать имущество, оставшееся после его смерти. Характеризуя причины подобного явления, князь Н. Костров в своем исследовании приводит выдержку из одного духовного завещания: «Потому, что не имею совершенно никакой надежды на исправление моей жены, которая по своей распутной и нетрезвой жизни постоянно расстраивает семейный быт и расхищает приобретенное мною имущество»¹⁵.

Практике известны случаи, когда волостные суды не исполняли крестьянские завещания. Так, в 1868 г. крестьянин Бийской волости Боровлев завещал все свое имущество жене, в обход своих детей. Рассмотрев жалобу детей, волостной суд вынес решение, в соответствии с которым оставшееся после Боровлева имущество было разделено на две равные части, одна передавалась вдове, а вторая делилась между его детьми¹⁶.

При отсутствии завещания сестры при братьях в большинстве местностей после смерти отца не получали определенной доли из его имущества. Братья, разделившие наследство, были обязаны содержать своих сестер до замужества, а также снабдить их приданым по своему состоянию. Причем брат, взявший к себе в дом сестру, получал большую часть из наследства, дабы иметь возможность содержать сестру и «снарядить» ее замуж¹⁷. Такой порядок существовал в русской деревне еще со времен Русской Правды.

По свидетельству В.В. Иванова, в некоторых волостях Харьковской губернии незамужние сестры при братьях наследовали 1/8 часть недвижимого имущества и 1/14 часть движимого¹⁸. Следует отметить, что в обычном праве русской деревни наследственная доля лиц женского пола впервые определяется дробной величиной, схожей по размеру с указной частью, только с учреждением волостных судов. По мнению В.Ф. Мухина, стремление решать дела о наследовании женщин, придерживаясь закона, возникло в волостных судах отчасти благодаря писарям-«законникам», но главным образом под давлением надзирающих за крестьянским самоуправлением правительственных учреждений. Следует отметить, что крестьяне данный порядок не считали справедливым. В одной местности они прямо заявили членам волостной комиссии, что считают по своему обычаю наследниками после отца исключительно сыновей и «очень им (крестьянам) горько, что теперь посредник заставляет, чтобы и дочки наследовали, тогда как прежде те получали только частицу имения от милости братьев»¹⁹.

В своем исследовании «Обычное гражданское право в России» С.В. Пахман отмечает, что обязанность братьев выдать своих сестер замуж, наделив их приданым, объясняется устранением последних от наследования после отца²⁰. В.Ф. Мухин, опираясь на сведения собранные ко-

миссией сенатора М.Н. Любощинского, утверждает, что данный вывод справедлив лишь отчасти. В некоторых местностях о приданом вообще не упоминается, а имущество отца делится между братьями. Таким образом, лежащая на братьях забота о выдаче сестер замуж не включала в себя обязанности выделять им приданое, а предполагала лишь принятие братьями на свой счет необходимых по случаю замужества сестры расходов²¹.

Если крестьянка была выдана замуж, она лишалась права участвовать в разделе имущества после смерти своих родителей. Данная норма была зафиксирована в дополнении к ст. 1127 Законов гражданских в издании 1912 г.²² Иной порядок устанавливался, если муж дочери был принят в дом ее отца при жизни последнего на правах «примака». В этом случае она участвовала в наследовании наравне с незамужними сестрами. Существование данного обычая подтверждается материалами, собранными комиссией М.Н. Любощинского, а также сведениями губернских совещаний 1894—1895 гг. Витебского, Вятского, Могилевского, Подольского, Симбирского, Тульского, Черниговского и др.²³ С.В. Пахман, подтверждая данный обычай, в частности отмечал, что «крестьяне отдают преимущество незамужним дочерям перед замужними, так что последние или ничего не получают из наследства, потому что они получили свою часть при выходе замуж и в доме не работали, или же получают меньше незамужних. Можно даже сказать, что участие замужних дочерей в наследстве после отца — явление весьма редкое»²⁴.

Таким образом, сестры при братьях в крестьянском быту могли устраняться от наследования, но происходило это не в силу родового начала, как утверждали некоторые исследователи²⁵, а по основаниям чисто экономическим, благодаря трудовому хозяйственному строю крестьянской семьи. Об этом говорят сведения, собранные правительством в 1872 г. Вместе с тем следует отметить, что в некоторых местностях незамужние сестры могли получить и равную с братьями долю в движимом имуществе, а при отсутствии братьев — и все имущество своего отца. Такие примеры были отмечены комиссией М.Н. Любощинского в Звенигородском уезде Киевской губернии, Клинском уезде Московской губернии, Моршанском и Шацком уездах Тамбовской губернии и Купянском уезде Харьковской губернии²⁶. В Ярославском уезде имели место случаи деления отцовского движимого имущества поровну между братьями и сестрами. Подобный порядок наследования устанавливался в Валдайском уезде Новгородской губернии и в Юрьевецком уезде Костромской губернии²⁷. В этом случае дочь могла унаследовать недвижимое имущество только при условии, что возьмется «тянуть подати». Если дочь, унаследовавшая землю своего отца, выходила замуж за крестьянина, принадлежавшего к другой общине, унаследованное ею имущество признавалось выморочным и возвращалось общине²⁸.

При отсутствии сыновей отцовское наследство делилось поровну между дочерьми. Дочери от разных матерей (единокровные), наследовали после отца на равных основаниях, но незамужние предпочитались замужним. Последние либо вовсе устранялись от наследования как уже выделенные

из семьи при жизни отца и награжденные приданым, либо получали меньшую часть из наследства²⁹.

Имущество, нажитое общими трудами супругов, по смерти одного из них делилось на две равные части. Одна переходила к детям, вторая — к пережившему супругу³⁰.

Фактическое половое сожителство, продолжавшееся известный период времени, иногда давало и любовницам право на имущество их сожителей и на часть наследства, помимо всяких родственников. Решения волостных судов подтверждают, что данный обычай был широко распространен среди крестьян Архангельской и Томской губерний³¹. А.Я. Ефименко указывала, что женщине, прожившей без венчания с мужчиной длительное время, могло наряду с правом наследования его имущества перейти и право пользования его наделной землей³².

В соответствии с законодательством XIX в. восходящие родственники не участвовали в наследственном преемстве. Изъятие в законе устанавливалось только в пользу родителей и притом с известными ограничениями: имущество, безвозмездно предоставленное родителями наследодателя по дарению, выделу или в приданое, возвращалось родителям «яко дар», каждому из них, что от кого получено (Свод законов Российской Империи. Т. X, ч. I, ст. 1142). Имущество, полученное детьми не от родителей, а приобретенное ими самими, поступало к отцу и матери в пожизненное владение, исключая родовые имения, дошедшие к детям от других родственников (Свод законов Российской Империи. Т. X, ч. I, ст. 1141, 1142).

Иной порядок наследования восходящих родственников существовал в народном быту. Ближайшее право на наследство после бездетного умершего сына принадлежало отцу, после смерти которого наследство переходило к матери.

Особенность наследования вдовы-матери заключалась в том, что она получала некоторую долю из имущества умершего сына даже при детях последнего, «на пропитание». Так, в одном случае мать просила о выделе ей 1/3 части из усадьбы, оставшейся после смерти сына и находящейся в пользовании невестки. Суд постановил выделить треть усадьбы «для пропитания просительницы и до смерти пособия» с тем, чтобы она не могла ни продать, ни передать кому-либо означенное имущество, т.к. после ее смерти оно должно было перейти к детям умершего сына. По другому решению мать при малолетних детях сына, находившихся на воспитании у отца, получила «на пропитание» три четверти ржи, четыре пшена и годовалую телушку. Прочее же имущество, оставшееся после сына, предоставлялось малолетним внукам просительницы³³.

В Архангельской, Харьковской и некоторых других губерниях после смерти бездетной жены ее имущество, за исключением постели и иконы, которые оставались у мужа, возвращалось ее отцу, т. е. в дом ее родителей³⁴.

Одним из немногих источников о наследовании боковых родственников являются сведения, собранные комиссией М.Н. Любоцинского. В со-

ответствии с обычаями прежде других призывались к наследованию боковые родственники, происходившие от ближайшего родителя к умершему, т.е. родные братья и сестры, причем обычай и здесь оказывал предпочтительное лицам мужского пола перед лицами женского пола. После беспотомственно умершего брата или сестры оставшееся имущество наследовали братья и делили его между собой по равным частям³⁵. Сестры при наличии братьев от наследования устранились. В некоторых местностях они получали из наследства после умершего брата небольшую часть движимого имущества, определенную остальными братьями, причем к наследованию допускались только незамужние сестры³⁶.

В.Ф. Мухин отмечал обычай, существующий в некоторых местностях, по которому имущество беспотомственно умершей сестры наследовали только сестры, без участия братьев³⁷.

По мнению С.В. Пахмана, правило, по которому братья и сестры наследовали только тогда, когда после умершего не осталось детей, в обычном праве применялся не безусловно; встречались случаи, где братья и сестры наследовали и при детях умершего³⁸.

Таким образом, в обычном праве система наследования боковых родственников не имела строго определенных очертаний, ибо в своем начале, т.е. в ближайших степенях бокового родства, она до некоторой степени совпадала с наследованием восходящих родственников. При более отдаленном родстве к участию в наследстве допускались и свойственники умершего, тогда как по закону к наследованию призывались только кровные родственники умершего, свойственники к наследованию ни в каком случае не призывались (Свод законов Российской Империи. Т. X, ч.1, ст. 1105, 1120).

Право наследования боковых родственников в обычном праве опиралось, по мнению В.Ф. Мухина, главным образом на существование между этими лицами и умершим близкой родственной связи, начало же принадлежности к семье, имеющее столь важное значение при наследовании нисходящих, не оказывало здесь почти никакого влияния³⁹.

Рассматривая дела о наследовании вдовы после мужа, волостные суды, по свидетельству комиссии М.Н. Любощинского, старались руководствоваться постановлениями закона об указной части. Вследствие этого вдове с детьми выделялось из имущества мужа $1/3$, $1/4$, но чаще $1/7$ часть⁴⁰. В Харьковской губернии, по свидетельству В.В.Иванова, после смерти мужа вдова наследовала $1/7$ часть недвижимого имущества и $1/4$ часть движимого⁴¹. Кроме того, она могла сохранить пожизненное главенство над хозяйством и в отношении других членов семьи к ней переходили права, которыми ранее располагал ее покойный супруг. По представлениям общинного крестьянства мать-вдова, имевшая взрослых и женатых сыновей, была правомочна возглавлять хозяйство и отвечать за повинности, падавшие на него. Подобный порядок был зарегистрирован комиссией М.Н. Любощинского во многих местностях Владимирской, Екатеринославской, Киевской,

Костромской, Московской, Полтавской, Самарской, Саратовской, Тамбовской и Ярославской губерний⁴².

Если у вдовы оставались малолетние дети, то на нее возлагалось обязательство сохранить имущество своего мужа до их совершеннолетия. Вотчинное правление в этом случае следило за тем, чтобы вдова не могла «расточительно проживать оставшееся имущество и тем не привела бы детей своих в крайнюю бедность»⁴³. В том случае, если, по мнению большинства общины, вдова не являлась «благонадежной», весь наличный капитал, оставшийся после мужа, брался на хранение вотчинным правлением, а с вдовы бралась расписка о том, что она без дозволения вотчинного правления ничего из полученного движимого имущества мужа не станет продавать⁴⁴.

Мать или мачеха, чаще всего оставались на попечении своих сыновей. В этом случае мать проживала у сыновей по очереди, погодно или в другие сроки, за что сыновья получали отдельные части имущества, оставшегося после нее. Если же мать поступала на содержание того сына, кто был с ней более внимательным, то ему переходила большая часть родового имения и все ее имущество. Если же мать оставалась в своем доме, то сыновья были обязаны выделить ей «пособие из отсыпи хлеба»⁴⁵. В некоторых местностях матери после смерти отца оставляли корову, выделяли хлеба, а затем приглашали ее жить к тому из сыновей, к которому она сама пожелает⁴⁶. В случае несогласия между матерью и сыном, у которого она проживала, суд обязывал его построить для матери домик или избышку, отвести часть огорода и выдавать ежегодно определенное количество хлеба и других продуктов либо уплачивать матери ежемесячно известную сумму денег⁴⁷.

Если после смерти мужа оставались дети от первого брака и бездетная вторая жена, то ей предоставлялось лишь право жить в доме, обеспечивая себя самостоятельно, а из имущества мужа ей доставалось только одежда. Пасынки могли и вообще мачехе ничего не предоставить и даже выгнать ее из дома⁴⁸. В этом случае суд обыкновенно обязывал пасынков выделить мачехе некоторое количество хлеба и других продуктов на пропитание, дать ей помещение для отдельного жительства, например, выстроить избышку, если они не могли ужиться вместе.

Если пасынок был отделен при жизни отца, то бездетной мачехе выделялась или $1/4$ часть урожая хлеба и такая же часть усадьбы с домом, или за нею сохранялось пожизненное право пользования избышкой, выстроенной покойным мужем после отделения сыновей. Иногда споры между мачехой и пасынками решались волостными судами в соответствии с законом и тогда мачеха получала $1/4$ часть из движимого имущества мужа и $1/7$ часть из недвижимого или же $1/4$, или $1/7$ часть из всего вообще имущества умершего мужа за исключением земельного надела⁴⁹. Случаи, когда мачеха получала равную с пасынками часть из имущества, встречались крайне редко. Еще большею неопределенностью отличались решения волостных судов при спорах между мачехой и падчерицами. В одних решениях все иму-

щество переходило к дочерям умершего, а вдове определялось лишь приданое, в других, напротив, имущество передавалось вдове, а дочерям выделялась лишь «малая часть». Встречались также решения, по которым мачехе и падчерицам выделялись равные части⁵⁰.

При несовершеннолетних пасынках второбрачная жена оставалась в доме и заведовала хозяйством до их совершеннолетия. Если детей от первого брака не оставалось, то бездетная вторая жена оставалась наследницей всего имущества мужа⁵¹. Если мачеха не желала жить вместе с пасынками и хотела отделиться, то при детях мужского пола она получала на них ту часть имущества, которая следовала им по наследству после отца. Если же у нее оставались только дочери, то ей выделялась некоторая доля имущества, по соглашению с пасынками или по усмотрению суда, который старался решать подобные дела, руководствуясь законом, например, выделяя мачехе $1/4$ часть имущества, а дочерям ее — $1/8$, или мачехе — $1/7$, а дочерям — $1/14$ ⁵².

Размер участия бездетной вдовы в наследстве после отделенного мужа находился в зависимости от достатка крестьянской семьи и от того, работала ли она на семью и как долго продолжалась ее совместная с мужем жизнь. Таким образом, если бездетная вдова длительный период прожила с мужем, который отделился, то после его смерти она устраняла от наследства всех других родственников мужа как живущих отдельным хозяйством и делалась полной хозяйкой в доме, наследуя после мужа все его имущество, включая и земли при условии, что возьмется «тянуть подати с этой земли»⁵³. Так, по свидетельству В.В. Иванова, в Харьковской губернии бездетная вдова, прожившая с мужем 20—30 лет, после его смерти получала все его имущество в собственность, даже если повторно вступала в брак. Если же она прожила с покойным мужем 5—10 лет, то ее доля в наследстве мужа составляла не более доли дочери⁵⁴. Характеризуя порядок наследования крестьян-старожилов Томской губернии, Н. Костров отмечал, что размер участия в наследстве бездетной вдовы умершего зависел от того, «какой она жизни и в каких годах». Если вдова молода, то ей давалось меньше, т. к. она могла сама работать и обеспечить себя всем необходимым, а могла и снова выйти замуж. Если же вдова была стара, то ей выделялась большая часть, иногда $1/7$ всего имущества мужа⁵⁵.

Из практики волостных судов видно, что в случае смерти одного из братьев, живших в разделе, наследницей к оставшемуся имуществу признавалась бездетная вдова, а не братья ее мужа. Основанием к этому обычаю, по мнению ряда исследователей, служило то, что бездетная жена была нередко единственной сотрудницей мужа в хозяйстве, содействующей как личным трудом, так и своим имуществом (приданным) в накоплении всего того, что оставалось после беспотомственно умершего домохозяина⁵⁶.

При этих условиях вдова могла получить и все имущество свекра, если у последнего не оставалось других наследников⁵⁷. Если дом был приобретен супругами совместно, то после смерти мужа он переходил к вдове, хотя

встречались случаи, когда бездетную вдову, унаследовавшую после смерти супруга дом, пытались выселить родственники мужа⁵⁸.

По свидетельству П.С.Ефименко, в Архангельской губернии к бездетной вдове переходило только движимое имущество при условии, что она жила в собственном доме, а недвижимое наследовали дяди и племянники умершего⁵⁹.

Бездетная вдова не получала определенной части имущества, следовавшей ее мужу, и возвращалась в родительский дом. Семья мужа была обязана возратить ей только приданое, если она его с собой принесла. Дать ей что-либо сверх того, зависело от «доброй воли мужниной семьи»⁶⁰. Иногда волостной суд обязывал свекра выделить ей единовременную «отсыпь» (определенное количество хлеба), принимая в расчет ее работы на семью. Если бездетная вдова прожила с мужем длительное время, то семья мужа была обязана за ее работу дать ей обеспечение⁶¹. Иногда суд предписывал свекру дать снохе небольшой участок земли (клин, кусок) под посев хлеба. Кроме того, ей присуждалась мужнина одежда и некоторая часть движимого имущества, чаще всего некоторое количество хлеба и мелкого домашнего скота⁶². Вместе с тем чаще всего за бездетной снохой признавалось право жить в общем доме и пользоваться общим имуществом.

Подобная участь ожидала и вдов с малолетними дочерьми. В 1877 г. в Саратовское уездное по крестьянским делам присутствие была направлена жалоба крестьянской вдовы села Синенькие Саратовского уезда Александры Подгорновой на деверя, который после смерти своего брата (мужа просительницы) выгнал ее с двумя малолетними дочерьми и ничего из имущества мужа не дал. Сельский сход, рассматривая это дело, постановил по достижении дочерьми совершеннолетия выделить им из имущества их покойного отца 1 корову⁶³. Данный обычай, по свидетельству крестьян, был широко распространен во многих губерниях. Сноха, т. е. жена неотделенного сына, оставшаяся после смерти мужа с одними дочерьми, ничего не получала на них из доли семейного имущества, следующей их покойному отцу⁶⁴, или же ей выделялось на содержание дочерей, по усмотрению свекра, некоторая «малая часть мужниной доли», например, немного хлеба и скота⁶⁵.

Итак, в «большой» крестьянской семье дочь, даже при отсутствии сыновей, в лучшем случае получала лишь незначительную часть из имущества своего отца. «Зачем ей много, говорили крестьяне, пусть лучше к хозяину идет», т. е. пусть идет замуж, а отцовское имущество есть кому передать и без нее⁶⁶. Следует отметить, что в практике волостных судов встречались редкие случаи, когда снохе на дочь выделялась вся доля мужниного имущества. Иногда суд сам определял то имущество, которое необходимо было выделить снохе с дочерьми, или назначал ей 1/4 часть мужниной доли. Встречались случаи, когда суд давал определенную часть как матери, так и дочери, например, обязывал деда выделить дочерям умершего сына 1/3 часть имущества и из этого количества назначал 1/7 часть вдове или же давал последней 1/4 часть из доли мужа, а дочерям — 1/7⁶⁷. Таким

образом, практика волостных судов при рассмотрении подобных вопросов отличалась большим разнообразием.

Таким образом, крестьянские акты свидетельствуют о безусловной самостоятельности обычноправовых норм и их независимости от государственных узаконений. В основании порядка наследования в крестьянском имуществе по обычаю лежало не только кровное родство, но и трудовое начало, выражающееся в допущении к участию в наследовании или устранению от него отдельных членов семьи, в зависимости от участия их в накоплении семейного имущества и нередко совершенно безосновательно к их кровному родству с наследодателем.

В соответствии с многочисленными источниками обычного права лица женского пола при родственниках мужского чаще всего не получали определенной доли наследства: они оставались жить с теми, кто наследовал имущество и при выходе замуж наделялись приданым по достатку и усмотрению семьи. Исключением являлись решения волостных судов, в соответствии с которыми дочерям выделялась часть из наследства, преимущественно из движимого имущества. Вместе с тем в некоторых местностях сестры могли получить и равную с братьями долю в движимом имуществе, а при отсутствии братьев — и все имущество своего отца. В этом случае дочь могла унаследовать недвижимое имущество только при условии, что возьмется «тянуть подати»⁶⁸.

Нетяглые члены семьи — сестры, падчерицы, тетки, племянницы — вне зависимости от своего родственного положения, как правило, в равной степени обладали только правом на жилье и единовременное обеспечение минимальными средствами к самостоятельному существованию⁶⁹. Эта особенность обычного права обуславливала появление договорных условий между общинниками, по которым нетрудоспособные крестьяне, сдавая тяглую землю, получали за это некоторую поддержку в существовании со стороны соседей. Ими могли быть и родственники, но в большей степени эта поддержка имела общинно-соседский характер.

¹ См.: Ефименко П.С. Семья Архангельского крестьянина // Судебный журнал. 1873. Июль-август. С. 84; Оршанский И.Г. Исследования по русскому праву обычному и брачному. СПб., 1879. С. 77; Ефименко А.Я. Исследования народной жизни. Обычное право. М., 1884. С. 156.

² Ефименко П.С. Сборник народных юридических обычаев Архангельской губернии. СПб., 1873. С. 44–45.

³ Мухин В.Ф. Обычный порядок наследования у крестьян. СПб., 1888. С. 16.

⁴ См.: Там же. С. 20.

⁵ См.: Ефименко А.Я. Указ. соч. С. 68.

⁶ См.: Там же. С. 71.

⁷ См.: Там же. С. 73.

⁸ См.: РГАДА. Ф. 1384. Оп. 1. Ед. хр. 544. Л. 100, 103.

⁹ См.: ГАСО. Ф.24. Оп. 1. Ед. хр. 170. Л. 1–2.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Мухин В.Ф. Указ. соч. С. 74; Ефименко П.С. Указ. соч. С. 71.

¹² См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов: в 7. СПб., 1873. Т. I. С. 48, 59, 71, 124, 160, 174; Т. II. С. 284, 441, 453; Т. III. С. 301, 411; Т. IV. С. 25; Т. V. С. 52, 120, 393, 499.

¹³ ГАСО. Ф. 24. Оп. 1. Ед. хр. 586. Л. 4.

¹⁴ См.: Там же.

¹⁵ Костров Н. Юридические обычаи крестьян-старожилов Томской губернии. Томск, 1876. С. 45.

- ¹⁶ См.: Там же.
- ¹⁷ См.: *Ефименко П.С.* Указ. соч. С. 64; *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 129.
- ¹⁸ См.: *Иванов В.В.* Обычное право крестьян Харьковской губернии. Харьков, 1898. С. 18.
- ¹⁹ *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 142.
- ²⁰ См.: *Пахман С.В.* Обычное гражданское право в России: юридические очерки: в 2 т. СПб., 1877–1879. Т. 2. С. 70, 229, 231.
- ²¹ См.: *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 131, 133.
- ²² См.: Законы гражданские. С позднейшими узаконениями по официальному изданию 1906 г. С объяснениями по решениям гражданского кассационного департамента Правительствующего сената по 1911 год включительно / под. ред. С.И. Гальперина. Екатеринославль, 1912. С. 446.
- ²³ См.: Труды редакционной комиссии по пересмотру законоположений о крестьянах. СПб., 1904. Т. IV. С. 394.
- ²⁴ *Пахман С.В.* Указ. соч. С. 235.
- ²⁵ См.: *Никольский В.* Об основных моментах наследования. М., 1871. С. 133; *Ефименко А.Я.* Указ. соч. С. 402 и др.
- ²⁶ См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 54, 142; Т. II. С. 603; Т. IV. С. 174; Т. V. С. 299.
- ²⁷ См.: Труды редакционной комиссии по пересмотру законоположений о крестьянах. Т. IV. С. 389.
- ²⁸ *Иванов В.В.* Указ. соч. С. 5.
- ²⁹ См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. II. С. 407; Т. IV. С. 422; Т. VI. С. 410, 456.
- ³⁰ См.: Замечания о недостатках действующих гражданских законов. СПб., 1891. С. 433.
- ³¹ См.: Там же. С. 389; см. также: *Костров Н.* Указ. соч. С. 45.
- ³² См.: *Ефименко А.Я.* Указ. соч. С. 98.
- ³³ См.: *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 204–205.
- ³⁴ См.: *Ефименко П.С.* Указ. соч. С. 65; *Иванов В.В.* Указ. соч. С. 118.
- ³⁵ См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 488, 505, 518, 524; Т. III. С. 2, 13, 104, 178; Т. V. С. 290, 295 и др.
- ³⁶ См.: Там же. Т. II. С. 66; Т. III. С. 169, 301, 315, 319, 330, 388, 441, 449, 455.
- ³⁷ См.: *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 231.
- ³⁸ См.: *Пахман С.В.* Указ. соч. С. 244.
- ³⁹ См.: *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 242.
- ⁴⁰ См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 459; Т. II. С. 517; Т. III. С. 2, 13, 75, 84, 91; Т. IV. С. 467 и др.
- ⁴¹ См.: *Иванов В.В.* Указ. соч. С. 18.
- ⁴² См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 49, 541, 560, 573, 579, 606, 613, 665; Т. II. С. 18, 53, 61, 129, 135; Т. III. С. 273, 381, 387; Т. IV. С. 3, 14, 29, 248, 568; Т. V. С. 53, 127, 142, 400, 419; Т. VI. С. 233, 410, 457.
- ⁴³ РГАДА. Ф. 1268. Оп. 3. Ед. хр. 252. Л. 2–5.
- ⁴⁴ РГАДА. Ф. 1268. Оп. 3. Ед. хр. 252. Л. 11.
- ⁴⁵ *Ефименко П.С.* Указ. соч. С. 65.
- ⁴⁶ См.: Там же.
- ⁴⁷ См.: *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 258.
- ⁴⁸ См.: ГАСО. Ф. 24. Оп. 1. Ед. хр. 170. Л. 1.
- ⁴⁹ См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 337, 599; Т. IV. С. 185, 191; Т. V. С. 62, 324.
- ⁵⁰ См.: Там же. Т. II. С. 20, 105, 431; Т. III. С. 373; Т. V. С. 313.
- ⁵¹ См.: *Ефименко П.С.* Указ. соч. С. 67.
- ⁵² См.: *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 260–261.
- ⁵³ Замечания о недостатках действующих гражданских законов. СПб., 1891. С. 432.
- ⁵⁴ См.: *Иванов В.В.* Указ. соч. С. 99.
- ⁵⁵ См.: *Костров Н.* Указ. соч. С. 45.
- ⁵⁶ См.: *Мухин В.Ф.* Указ. соч. С. 269; *Пахман С.В.* Указ. соч. С. 256.
- ⁵⁷ См.: Замечания о недостатках действующих гражданских законов. С. 433.
- ⁵⁸ См.: РГАДА. Ф. 1272. Оп. 2. Ед. хр. 209. Л. 83–84.
- ⁵⁹ См.: *Ефименко П.С.* Указ. соч. С. 68.
- ⁶⁰ *Оршанский И.Г.* Наследственные права русской женщины // Журнал гражданского и уголовного права. 1876. Кн. II. Март-апрель. С. 33.
- ⁶¹ См.: *Ефименко А.Я.* Указ. соч. С. 121.
- ⁶² См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 399, 412; Т. II. С. 280, 326, 335; Т. III. С. 394; Т. V. С. 143; Т. VI. С. 484.
- ⁶³ См.: ГАСО. Ф. 24. Оп. 1. Ед. хр. 313. Л. 2–3.
- ⁶⁴ См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 205, 213, 224, 235, 242, 254, 280, 286; Т. II. С. 164, 178, 220, 256, 353, 441; Т. IV. С. 69, 96, 106; Т. V. С. 52, 68, 88; Т. VI. С. 234, 267, 591.

⁶⁵ См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 417, 442, 752; Т. III. С. 189; Т. IV. С. 69, 96, 258; Т. V. С. 300; Т. VI. С. 206, 410.

⁶⁶ Ефименко П.С. Указ. соч. С. 64.

⁶⁷ См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. I. С. 381, 399, 414; Т. V. С. 162.

⁶⁸ Замечания о недостатках действующих гражданских законов. С. 401.

⁶⁹ См.: Александров В.А. Семейно-имущественные отношения по обычному праву в русской крепостной деревне XVIII – начала XIX века // История СССР. 1979. № 6. С. 53.

П.Ю. Мельников*

ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ВЛАСТИ В ОСТЗЕЙСКИХ ГУБЕРНИЯХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX ВЕКА

Из многочисленных национальных окраин Российской империи Прибалтийский край всегда находился на особом положении. Входявшие в его состав губернии — Эстляндская, Лифляндская и Курляндская, именуемые также Остзейскими губерниями¹, на протяжении нескольких столетий подвергались серьезному воздействию средневековой Европы и восприняли от нее многочисленные государственно-правовые институты. После включения Прибалтики в состав империи они были восприняты российской властью и просуществовали практически без изменений до второй половины XIX в.

Ведущую роль в управлении губерниями играло местное немецкое дворянство, внесенное в специальные списки — матрикулы. Только незначительная часть высшего сословия обладала правом голоса на ландтагах — дворянских собраниях, и могла избираться на должности по местному управлению². Компетенция решаемых ландтагами вопросов не была оговорена законодательно и контролировалась коронной администрацией крайне слабо. Помимо принятия законов, ландтаги формировали ряд властных органов: суды первой и второй инстанций, полицию, а также коллегия специальных должностных лиц — ландратов, представлявших основу дворянской власти в крае. Ландраты в качестве «верных сынов отечества» следили за неприкосновенностью дворянских прав и привилегий; при этом некоторые из них входили в состав высшего суда губернии, часть контролировали церковь, один — почтовое сообщение. Главные полномочия среди них принадлежали т.н. очередному ландрату, в течение месяца; по сути, это был второй человек в губернии после губернатора³.

Исследователи сходятся во мнении, что по уровню организации балтийская система XVIII в. превосходила аналогичные общероссийские институты. Поэтому неудивительно, что влияние царской администрации в Прибалтике было минимальным. Долгое время Петербург ограни-

* Мельников Павел Юрьевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

чивался назначением в Ригу и Ревель губернаторов, которые прибывали одни, без всякой административной свиты. По сути, эти лица заняли в крае то место, которое им уготовило местное публичное право: например, председательствовали в суде второй инстанции (обер-ландгерихт) в Эстляндии, утверждали членов полицейского суда (орднунсгерихт) в Лифляндии⁴.

Специфика управления подкреплялась идеологически. По мнению немецких публицистов, Прибалтика вошла в состав империи на договорной основе. К документам, регулирующим ее статус, относили т.н. «аккордные пункты» 1710–1711 гг., жалованные грамоты Петра I и статьи Ништадского мирного договора; считалось, что самостоятельно менять изложенные в них принципы монархи не вправе. Естественно, существовала и диаметрально-противоположная точка зрения, придававшая всем этим актам не договорной, а жалованный характер, т. е. ставившая Прибалтику в зависимость от воли императора⁵.

Автономное положение дополнялось финансовой независимостью (поскольку в XVIII в. большинство налогов оставалось в крае), немецким языком в делопроизводстве и немецким правом (также в соответствии с «аккордными пунктами»). Три этих элемента — управление, язык, право, — составляли, по выражению немецкого публициста Ширрена, основу «Landestaat» — немецкой конституции, возникшей на основании договора с императором⁶.

Впрочем, ни сословность, ни право и даже не язык делопроизводства не являлись причиной существовавших противоречий между остзейскими губерниями и столицей. Недовольство монархов вызывала чрезмерная автономия всего местного управления; отсюда — и периодические попытки изменить ситуацию в свою пользу. Примером такого противостояния может служить реорганизация полицейской власти в Прибалтике.

По выражению Б.Э.Нольде, «...центром балтийского края всегда была Лифляндия и Рига. Здесь — не в Эстляндии и Курляндии — бился в пространстве веков политический пульс страны... Русская власть при покорении края, строит свои отношения к отдельным его частям по образцу того, что ею было сделано в Лифляндии»⁷.

Как уже упоминалось, характерной чертой административно-полицейской власти в Лифляндии (и в других губерниях) был ее сословный характер. Коллегиальный орган — орднунсгерихт (по два на уезд) — в составе орднунсгерихтера и двух адъюнктов (помощников) избирался на ландтагах из кандидатов, включенных в матрикулы. При этом собрание выдвигало двух кандидатов, один из которых утверждался генерал-губернатором. Члены орднунсгерихта избирались сроком на три года; пятеро из них находились на содержании правительства, оставшиеся четверо — дворянства. Губернатору принадлежало лишь право временно отстранить указанных чиновников от должности, а окончательное слово оставалось за Гофгерихтом — судом второй инстанции (также формируемому на ландтагах из местного дворянства). Помимо собственно полицейской вла-

сти, ордунсгерихты выполняли и судебные функции (производство предварительных следствий, разбор и решение маловажных дел (при спорах на сумму до 15 руб.), наказание за пьянство, драки и т. д.) В крупных городах Лифляндии — Риге, Дерпте, Пернове — существовала своя городская полиция, содержащаяся на средства города и формируемая совместно коронными и местными властями. Наконец, на уровне села действовала мызная полиция, подчиненная местному помещику⁸.

Полицейская власть в Эстляндии и Курляндии имела множество сходных черт: то же формирование на ландтагах из соответствующих кандидатур, те же обширные полицейские полномочия с некоторыми судебными функциями, то же окончательное отстранение от должности по решению дворянского суда. Различались лишь некоторые детали. Эстляндский вариант оказывался максимально обособленным, т. к. полицейская власть в уезде принадлежала единолично гакенрихтерам (по одному в каждом из 10 уездов), которые при выборе не утверждались губернскими властями и не получали от казны никакого жалования⁹. Напротив, Курляндский вариант был ближе к Лифляндскому: коллегиальные гауптманские суды в составе гауптмана и двух ассессоров формировались на ландтагах, причем из трех представленных кандидатов губернатор выбирал подходящих. Кроме того, члены гауптманских судов считались находящимися на государственной службе и получали денежное жалование; правда, часть средства на это поступала им с доходов от дворянских имений — т.н. судебных видм. При этом обер-гауптманские суды комплектовались пожизненно, а институт гакенрихтеров — на три года (впрочем, переизбрание зависело исключительно от воли дворянских собраний, а не коронной администрации, что де-факто означало несменяемость).

Большую роль играла и вотчинная (мызная) полиция. После освобождения крестьянства Прибалтики от крепостной зависимости в 1816—1819 гг. остзейское дворянство постаралось по максимуму обеспечить себе контроль над крестьянским самоуправлением. Относительно же полиции (применительно, например, к Лифляндии) было сказано буквально: «Помещик имеет полицейскую власть над мирским обществом своего поместья и над принадлежащим к оному крестьянами»¹⁰.

Не следует считать остзейский вариант местного управления излишне экзотическим — таковым он стал лишь во второй половине XIX в., после того, как Великие Реформы 60-х гг. XIX в. придали империи мощнейший буржуазный импульс, а западные окраины упорно продолжали держаться за свою пресловутую *Landestaat*. До этого времени Прибалтика (ее полиция в частности) имела массу схожих черт с системой общеимперской. И в этом нет ничего удивительного, т. к. еще екатерининские реформы 70—80-х гг. XVIII в. нередко использовали опыт Эстляндии и Лифляндии: «Сей порядок сходственен с порядком наших остзейских провинций»¹¹, — открыто утверждала Екатерина II. Это влияние отмечалось многими исследователями. А.А.Кизеветтер указывал на немецкое городское право как на один из источников Жалованной грамоты городам 1785 г.¹² Многочисленные

заимствования судебной системы обозначены в работе Я.Я. Зутиса. Проводя поглавное сравнение Уложения по управлению губерниями 1775 г. и документа «О судилищах Лифляндии»¹³, этот автор приходит к следующим выводам: во-первых, в Уложении присутствуют элементы несомненно остзейского происхождения; во-вторых, все изменения прибалтийских порядков, привнесенных в Уложение, сводятся к одному знаменателю — усилению крепостничества; в-третьих, наиболее многочисленна группа статей, усиливавшая бюрократические начала в управлении, чуждые Прибалтике, но привычные остальной империи¹⁴.

Аналогичная картина наблюдается и применительно к полицейской власти. С одной стороны, в ее организации отчетливо прослеживается дворянский фактор: выборный принцип комплектования кадров (капитан-исправник — глава уездной полиции избирался губернским дворянским собранием), утверждение губернатором, соединение административных и судебных полномочий, а также принцип взаимодействия с «вотчинной полицией» — властью помещиков над своими крепостными.

Однако полицейская власть в великорусских губерниях была скорее государственной, а не дворянской. Капитан-исправник в первую очередь подчинялся губернатору, а не дворянскому собранию. Более того, правительство постоянно тяготилось выборным принципом в полицейской власти. Определенные шаги в отказе от него были сделаны и при Павле I в 1800 г., и при Александре I в 1806 г., и при Николае I в 1837 г.; к середине XIX столетия выборное начало было окончательно сменено назначением¹⁵.

Аналогичная эволюция прослеживается и в вопросе отставки. Официально служащие по выборам дворянства могли быть лишь временно отстранены губернатором от должности с преданием их суду, окончательное увольнение происходило по судебному решению, утверждаемому Сенатом, причем «...оправданный же по суду может снова вступать в должность, когда будет на то его желание»¹⁶. На практике кадровый вопрос пытались передать в распоряжение администрации. А.А. Романович-Славатинский указывает на Высочайшее распоряжение 1850 г., не внесенное в Собрание законов, а сообщенное губернаторам циркулярно и разрешавшее увольнять от службы чиновников по выборам, которые посчитались бы начальством неблагонадежными или неспособными к службе. Последовавшие следом увольнения и споры в «верхах» вызвали постановление Сената, склонившегося к точке зрения ст. 258 «Устава о службе...»

Жалование служащим по выборам от дворянства шло исключительно от казны; сословное содержание длилось крайне непродолжительное время — с 1797 по 1806 г.¹⁷ Таким образом, если в Остзейских губерниях полицейская власть находилась исключительно в ведении дворянства, скрепленного не только сословным, но и национальным признаком, и была практически независима от коронной администрации, то в остальной части империи полиция в большей степени подчинилась бюрократии.

Сложившаяся в Прибалтике система действовала на протяжении полутора столетий. Серьезных попыток устранить излишнюю автономию

Остзейских губерний в XIX в. правительство не предпринимало. Некоторые шаги были сделаны лишь в вопросе внедрения в делопроизводство государственного языка, но они были разрозненными, не отличались настойчивостью, наталкивались на сопротивление немецкого дворянства, так что результат их долгое время был в полном смысле слова нулевым¹⁸.

При этом истинное положение вещей о влиянии немецкой составляющей в Прибалтике считалось канцелярской тайной. Ю.Ф. Самарин, поработав в качестве чиновника комиссии МВД в Лифляндии в 1846—1848 гг., обратил внимание на этот фактор, предал его огласке в знаменитых «Письмах из Риги», за что и был посажен в Петропавловскую крепость (правда, ненадолго)¹⁹.

Ситуация изменилась в 60-е гг. XIX в. Великие Реформы ликвидировали многочисленные феодальные пережитки империи, открыв дорогу буржуазным принципам. На этом фоне средневековые анахронизмы Прибалтики стали еще резче бросаться в глаза. В либеральной прессе очень активно обсуждался «остзейский вопрос»; в частности, предлагались радикальные перемены в областях крестьянского управления, поддержки православной церкви, статуса русского языка, судебных учреждений, городского управления²⁰. Что же касается полиции, то на ее устройство в печати обращалось меньшее внимание; этим вопросом больше интересовалась администрация.

Некоторые изменения произошли в 1866 г. в связи с введением в Остзейских губерниях нового волостного управления. По результатам длительных споров автора реформы П.А.Шувалова с остзейскими ландтагами, были урезаны права дворян — владельцев имений в делах сельского волостного управления. Полицейская власть в пределах волости передавалась выборному старшине и его помощникам, судебно-полицейская — волостным судам. Однако, как и на остальной территории империи, органы крестьянского самоуправления в Прибалтике попадали под контроль традиционных дворянских институтов — полицейских и судебных. Сохранялась и мызная полиция — причем ее компетенция могла выходить за пределы помещичьего имения; по закону, волостная полиция подчинялась мызной и должна была исполнять ее указания²¹. Впоследствии сенатор Н.А.Манасеин, критикуя сложившуюся систему, указывал, что «...к кругу ведомства вотчинной власти относится: с одной стороны, чисто полицейская деятельность... а с другой — надзор за волостным управлением, составляющий в то же время обязанность и начальственных учреждений»²².

В начале 70-х гг. XIX в. Министерство внутренних дел готовило полицейскую реформу и по традиции затребовало отзывы о существующих недостатках у губернских властей. Естественно, при этом не обошлось без традиционного немецкого лоббирования. Курляндский губернатор Лилиенфельд одобрил существующий порядок и даже пожалел об исчезновении прежней вотчинно-полицейской власти владельца имения. Лифляндский губернатор фон-Лизандер в качестве недостатков назвал лишь малую численность кадров. Принципиально иным было мнение эстляндского губер-

натора М.Н. Галкина-Врасского: «Отсутствие участия губернатора в назначении полицейских чинов... порождает в них мысль что они — как служащие по выбору дворянства — преимущественно подчинены своим избирателям, т. е. дворянству, а уже затем — губернскому начальству... Отношения подобного рода... окончательно подрывают должную дисциплину и представляют дворянству возможность вмешиваться в дела, не принадлежащие к кругу его действий»²³.

Аналогично критиковалась и вотчинная полиция, которая находится в руках лиц, «...принадлежащих к местному дворянству, личные интересы которого не всегда совпадают с видами правительства; вследствие чего мызная полиция...служащая, между прочим, исполнительным органам губернского начальства, не только не оказывает ему должного содействия, но даже сопротивляется его распоряжениям». Кстати, те же замечания высказывались и в официальном документе «Балтийский вопрос с правительственной точки зрения»: «Сейчас полиция и администрация в балтийском крае целиком зависит от привилегированных правительственных корпораций, избирающих из своей среды лиц на административные и судебные должности. От этой зависимости изъяты только губернское и волостное правления, но между ними стоит плотная стена немецких учреждений... Члены полиции и администрации должны назначаться не немецкими корпорациями, а правительством... Правда, при проведении этой реформы нужны осторожность и постепенность»²⁴. Увы, эта пресловутая «постепенность», боязнь нарушить сложившуюся порочную систему вместе с традиционным противостоянием остзейцев привели к тому, что реформа так и осталась на бумаге — в виде сборника «Материалы, собранные для Высочайше утвержденной комиссии о преобразовании губернский и уездных учреждений» (1872 г.)

Таким образом, результаты буржуазных преобразований в Прибалтике 60-х гг. XIX в. оказались минимальными; влиятельное немецкое лобби при дворе и корпоративная спайка остзейского дворянства позволили свести к минимуму замыслы и судебной, и аграрной, и волостной реформ. Коренным образом ситуация изменилась лишь в 80-е гг. XIX в. при императоре Александре III: его русификаторские новации затронули многие окраины империи, но ярче всего проявились именно в Остзейских губерниях.

Преобразованиям предшествовала сенаторская ревизия 1882 г., возглавляемая Н.А.Манасеиным, будущим министром юстиции. Ее организовал министр внутренних дел Н.П.Игнатьев, противник немецкой партии при дворе. В числе причин, вызвавших назначение ревизии, Н.А. Манасеин в свое отчете указывал «...жалобы местного населения на притеснение дворянства, неудовлетворительное состояние местных учреждений и преобладание немецкого элемента во всех делах общественного и хозяйственного управления»²⁵. Отчет об этой ревизии длительное время хранился как секретный документ: черновик — в архиве Министерства юстиции, подлинник — в личных бумагах Александра III²⁶. Выводы Н.А. Манасеина легли в основу будущих преобразований западных окраин: внедре-

ния русского языка в делопроизводство и образование, реформирования судебной системы, полиции, поддержки православной церкви.

В середине 80-х гг. XIX в., когда в соответствие с законами империи был приведен статус русского языка и приняты меры в поддержку православия, вопрос о реорганизации полиции выдвинулся на первое место. Особую роль здесь сыграл эстляндский губернатор С.В. Шаховской, получивший известность в острых столкновениях с немецким дворянством при внедрении русского языка. Он воочию испытал на себе давление национально-сословной остзейской элиты и прочувствовал свое бессилие перед ее архаическими институтами. «Полицейская власть здесь (В Эстляндской губернии. — П.М.), прежде всего, сословная, а потому... односторонняя и несправедливая..., — утверждал в своей записке Шаховской. — Она как бы дело частных рук, захвативших часть государственных отправлений... Немецкое дворянство действует скопом в своих сословных вождедениях... забота полиции происходит исключительно к пользе немцев-помещиков... в ущерб коренного населения края»²⁷.

Впрочем, сословный характер полиции, как уже отмечалось, не был для России чем-то особенным, во всяком случае, в первой половине XIX в. Центральную администрацию в большей степени не устраивала чрезмерная независимость всей структуры управления Остзейских губерний. «Полицейскую власть низшей инстанции... правительство выпустило из рук. Оно устранило себя и от заведывания и высшей полицейской властью в уездах. ...Начальник уездной полиции — гакенрихтер — от губернской администрации не зависит. Он избирается из дворян-помещиков на три года самими помещиками и не предоставляется на утверждение губернского начальства... Гакенрихтер всецело зависит от дворянских сословных учреждений, от коих получает предписания, которые притом и могут привлечь его к ответственности за неисполнение таковых. Губернатор не вправе даже отрешить его от должности... Если Обер-Ландгерихт (суд второй инстанции в Эстляндии. — П.М.) признает его действия правильными, то ослушник приказаний Губернатора с торжеством возвращается к своему посту...»²⁸.

Выводы Н.А. Манасеина и рекомендации С.В. Шаховского легли в основу полицейской реформы, предложенной министром внутренних дел Д.А. Толстым весной 1886 г. «Наряду с недостатками, унаследованными полицией прибалтийских губерний из прошлого времени, организация ее всецело сохранила и те заимствования из старого екатерининского законодательства, которое для остальной России уже более 20 лет назад было признано неудовлетворительным», — писал он в представлении²⁹. Было предложено организовать полицейские учреждения по общеимперскому образцу, отступив от него лишь в одном: коллегиальный принцип организации, который фактически не применялся на практике и во внутренних губерниях, должен быть уничтожен. Планировалось организовать уездное полицейское управление, возглавляемое начальником. Уезд в полицейском отношении подразделялся на станы во главе со станowymi пристава-

ми. Волостная полиция, находившаяся в распоряжении волостного старшины, сохранялась, а мызная (вотчинная) подлежала уничтожению.

В Государственный совет проект попал лишь в конце 1888 г. Для его обсуждения были вызваны губернаторы Прибалтики и представители немецкого дворянства; последние в полной мере воспользовались возможностью защищать свои интересы. С.В. Шаховской совершенно верно отмечал, что правительство смотрит на окраину как на составную часть Империи, неразрывно логически с ней связанную, как часть с целым, в то время как местное дворянство держится взгляда прямо противоположного. Указанный дуализм в полной мере проявился при обсуждении проекта на Соединенных Департаментах 13 февраля 1888 г: «Заседание начинается с обсуждения вопросов, составленных предводителям и губернаторам этих провинций... Ответы ясны, категоричны, читаются с сильным немецким выговором, за исключение эзельского предводителя Эскарпа, который в прекрасной речи метко возражает на обвинения министра внутренних дел»³⁰. Однако просьбы о сохранении существующих порядков не были приняты во внимание. Совет в основном решал, чья точка зрения оптимальнее: эстляндского губернатора С.В. Шаховского, призывавшего к полной унификации Остзейских губерний³¹, или лифляндского Зиновьева, предлагавшего лишь изменить положение местного дворянства по отношению в центральной власти; по мнению последнего, прибалтийская полиция имела лишь частные недостатки (антиправительственный характер, тенденциозность), которые можно было устранить через отмену выборного начала³².

После корректировки в Соединенных Департаментах проект был подписан императором в следующем виде. Структура органов полицейской власти в Прибалтике устанавливалась по общеимперскому образцу: уездное полицейское управление (во главе — уездный начальник) — становые участки (во главе — становые приставы); в городской черте — городские полицейские управления (возглавляемое полицмейстером). Выборное начало при подборе кадров ликвидировалось; главы уездной и городской полиции назначались губернатором, ему же и подчинялись в процессе работы, что полностью удовлетворяло критиков балтийской автономии. Устройство и права волостной полиции оставались в прежнем виде, но уже с подчинением не вотчинной, а уездной полиции.

Самой существенной уступкой Д.А. Толстого Государственному Совету было сохранение вотчинной (мызной) полиции. На землевладельца накладывались следующие обязанности: охрана и поддержание существующего порядка и безопасности, наблюдение за порядком на ярмарках, рынках, питейных заведениях, организация работ при стихийных бедствиях (пожарах, наводнениях), поимка бродяг и преступников для передачи их полиции государственной³³. При этом вотчинной полиции вменялось в обязанность «исполнять все принадлежащие к предметам полицейского ведомства законные требования общей полиции...». За невыполнение своих полицейских обязанностей землевладелец подвергался штрафу, а за более серьезные проступки мог быть отстранен от исполнения обязанностей³⁴.

Кроме того, за полицией сохранялись права налагать наказания за мелкие проступки (до введения института мировых судей) и проводить предварительное следствие (до введения «Учреждения судебных следователей»).

Реорганизация полицейской власти, бесспорно, имела положительное значение. Ослаблялась зависимость местного населения от остзейского дворянства, исчезала нездоровая, по меркам конца XIX в., самостоятельность окраин. Вместе с тем необходимо отметить известную противоречивость реформ 80-х гг. XIX в. С одной стороны, преобразования в Прибалтике имели давние предпосылки и проводились в духе усиления бюрократического начала вопреки сословным интересам. С другой стороны, контрреформы Александра III в основе своей как раз имели усиление роли дворянства в государственном управлении. Этот дуализм отмечался многими современниками. «...Граф Шувалов говорит, что... Толстой никогда не прочитает этого подписанного им законопроекта, идущего вразрез со всеми началами, кои всю жизнь проповедовал Толстой», — отмечал в дневнике А.А. Половцов³⁵. «Между тем, что происходит — нелепость: те самые, кто видят гибель России от учреждений Александра II (земских и других), хотят видеть их в Остзейском крае, а их учреждения — сословные, в которых видят его гибель, хотят видеть в России»³⁶, — вторил ему академик В.П. Безобразов.

Впрочем, указанное противоречие возникает лишь при первичной оценке событий. В самых различных вопросах внутренней политики Александра III — крестьянском управлении, деятельности земства, рабочем вопросе — главной целью было именно усиление государственного контроля над всеми сферами общественной жизни³⁷. Поэтому реформирование полицейской власти в Остзейском крае в 80-х гг. XIX в. логично вписывается в общую схему государственного развития того времени.

¹ «Ostsee» (нем.) — Восточное (т. е. Балтийское) море.

² Число семей, записанных в матрикулу в конце XIX в., для Лифляндии — 405, Эстляндии — 335, Курляндии — 336, о. Эзель — 110. См.: *Духанов М.М.* Остзейцы. Политика остзейского дворянства в 50–70 годах XIX века и критика ее апологетической историографии. Рига, 1978. С. 37.

³ Подробнее об этом см.: *Нольде Б.Э.* Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 386.

⁴ См.: Свод местных узаконений губерний остзейских, повелением государя императора Николая Павловича составленный (далее — Свод местных узаконений...). СПб., 1845. Т. 1. Ст. 848, 359.

⁵ Подробнее об этом см.: *Харузин М.* Балтийская конституция. М., 1888.

⁶ См.: *Зутис Я.Я.* Остзейский вопрос в XVIII веке. Рига, 1946. С. 63.

⁷ Цит. по: *Нольде Б.Э.* Указ. соч. С. 331.

⁸ См.: Свод местных узаконений.... Ст. 974, 412, 1373.

⁹ См.: Там же. Ст. 966, 971.

¹⁰ Полное собрание законов. Собрание 1-е (далее — ПСЗ-1). Т. 33. № 27735. § 63.

¹¹ *Милюков П.Н.* Очерки истории русской культуры. СПб., 1903. Ч. 3. Вып. 2. С. 321.

¹² См.: *Кизеветтер А.А.* Городовое положение Екатерины II 1785 года. Опыт исторического комментария. М., 1909. С. 319.

¹³ Составлен в конце 60-х гг. XVIII в. ландратом Густавом Рейнгольдом Ульрихом по просьбе Екатерины II.

¹⁴ См.: *Зутис Я.Я.* Указ. соч. С. 453.

¹⁵ См.: *Романович-Славатинский А.А.* Дворянство в России от начала XVIII века до отмены крепостного права. СПб., 1870. С. 469–470.

¹⁶ Устав о службе гражданской по выборам // Свод законов Российской империи, повелением императора государя Николая Первого составленный. СПб., 1857 (далее — СЗРИ). Т. 3. Ст. 258, 268.

- ¹⁷ См.: *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода Империи (XVIII — начало XX века). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 2003. Т. 1. С. 519.
- ¹⁸ См.: *Мельников П.Ю.* Правовой статус русского языка в Остзейских губерниях Российской империи в XVIII–XIX веках // *Право. Законодательство. Личность: сборник научных трудов.* Саратов, 2008. Вып. 4.
- ¹⁹ См.: *Самарин Ю.Ф.* Окраины России // *Собр. соч.* Т. 9 М., 1898. С. XVI–XVIII.
- ²⁰ См.: *Исаков С.Г.* Остзейский вопрос в русской печати 1860-х годов // *Ученые записки Тартуского государственного университета.* 1961. Вып. 107. С. 147–148.
- ²¹ См.: *Полное собрание законов. Собрание 2-е (далее — ПСЗ-2).* Т. 41. № 43034.
- ²² Цит. по: *Духанов М.М.* Указ. соч. С. 312.
- ²³ Государственный архив Саратовской области (далее — ГАСО). Ф. 407. Оп. 2. Д. 2000. Л. 46.
- ²⁴ Цит. по: *Исаков С.Г.* Указ. соч. С. 178–179.
- ²⁵ *Депман И.* О назначении сенатора Н.А. Манасеина ревизором Лифляндской и Курляндской губерний // *Известия АН ЭССР. Сер. «Общественные науки».* 1961. № 2. С. 145.
- ²⁶ См.: *Лаул Э.* О рапорте сенатора Н.А. Манасеина Александру III // *Там же.* С. 120.
- ²⁷ Из архива князя С.В. Шаховского. СПб., 1904. Т. 1. С. 223.
- ²⁸ Там же. С. 225.
- ²⁹ См.: *Российский государственный исторический архив (далее — РГИА).* Ф. 1149. Оп. 1. 1888. Д. 47. Л. 13.
- ³⁰ См.: *Половцов А.А.* Дневник государственного секретаря. М., 1966. Т. 2. С. 83.
- ³¹ См.: РГИА. Ф. 1282. Оп. 223. 1886. Д. 61. Л. 41–42.
- ³² См.: Там же. Д. 182. Л. 98–102.
- ³³ См.: *Полное собрание законов. Собрание 3 (далее — ПСЗ-3).* Т. 8. № 5308. Ч. 3. Ст. 1.
- ³⁴ См.: Там же. Ст. 8, 10.
- ³⁵ См.: *Половцов А.А.* Указ. соч. Т. 2. С. 83.
- ³⁶ *Безобразов В.П.* Из дневника сенатора // *Русская старина.* 1908. Т. 136. № 11. С. 307.
- ³⁷ См.: *Мельников П.Ю.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века: от поддержки до конфронтации // *Вестник СГАП.* 2003. № 6.

Д.Г. Гаврилов*

ВАХТАНГ VI — ГРУЗИНСКИЙ ЮСТИНИАН

В истории все не случайно и потому, сравнив Вахтанга VI и Юстиниана, можно обнаружить много общих черт, связанных с законодательной деятельностью и не только, несмотря на то, что их разделяют 12 столетий.

Вахтанг VI (сын Левана, брата царя Картли¹ Георгия XI) родился в 1675г. Его воспитал и обучал один из выдающихся людей своего времени, государственный деятель, дипломат, писатель и ученый Султан Саба Орбелиани. Свои принципы воспитания царевича Султан Саба Орбелиани изложил в сочинении «Мудрость лжи». Широкий круг знаний, гуманность, справедливость — вот те черты, которые, по его мнению, необходимы для главы государства².

Иранский шах, стремясь удалить из Картли активных национальных деятелей, призвал на службу в Иран многих членов царской семьи и других представителей феодального общества.

В 1703 г. шах пожаловал Георгию XI Картли и должность спасалара (главнокомандующего) Ирана, а в Грузию правителем направил Левана — отца Вахтанга. В 1703 г. Леван был отозван в Иран, а джанишином (правителем) в Картли был назначен 28-летний Вахтанг³.

* *Гаврилов Давид Гивиевич* — аспирант кафедры истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Период правления Вахтанга VI (1703—1712) — это период экономического и культурного возрождения Картли. Как и Юстиниан, в начале своего правления Вахтанг провел энергичные меры по укреплению царской власти. Он сместил с должности «старых» чиновников и вместо них назначил преданных себе лиц. При осуществлении этих мероприятий ему была необходима поддержка со стороны церкви. На церковном собрании, созванном в 1705 г., католикосом-патриархом был избран брат Вахтанга Доментий. Для усиления царской власти было сформировано «охранное войско», которое укомплектовывалось княжичами, азнаурами и служивыми. Жалованье они получали от государства. Войско в основном было создано для обуздания непокорных тавадов (крупных феодалов)⁴.

В окрепшей Картли активно развивалась и культурная жизнь. В этот период развернулась работа во многих отраслях науки. Комиссия «ученых мужей» приступила к редактированию грузинских исторических памятников и составлению истории Грузии XIV—XVII в., что имело огромное значение для историографии и источниковедения. Много внимания уделял Вахтанг и развитию астрономии, химии, медицины.

Интересуясь военной проблематикой, Вахтанг перевел с русского на грузинский пособия по артиллерии, которыми в Грузии пользовались вплоть до конца XVIII в., «Судебник Алексея Михайловича».

Вахтанг VI осуществил значительные преобразования в законодательной сфере. С целью упорядочения государственной и административно-хозяйственной деятельности под его непосредственным руководством создается судебная книга «Дастурламали» — распорядок царского двора, определяющий права и обязанности царских чиновников, формы землевладения, правила налогообложения и другие, не менее важные вопросы, регулирующие сбор государственных доходов⁵. Одновременно он пытался упорядочить и существовавшее законодательство. По его инициативе и при активном участии создается кодифицированный акт, в который вошли Законы Моисея, греко-римское право (сборники византийских правоведов), Законы Мхитар Гоша, т. н. право Католикоса, постановления грузинского церковного Собора (XVI в.), Судебник Георгия Блистательного и Судебник Беки и Агбуги и, наконец, Законы самого царевича Вахтанга VI.

Законы Вахтанга ставили целью упорядочение крепостных отношений по всей Грузии. Этот правовой документ устанавливал полную собственность помещика на средства производства и неполную собственность на непосредственных производителей, т. е. указывал на существовавшую социальную пропасть между классами феодальной Грузии⁶.

Составив сборник, ставший кодексом государственного права, он заслужил имя Законодателя. В этом еще одно сходство Вахтанга с Юстинианом Великим.

А если сравнить кодификационные акты Юстиниана и Вахтанга, трудно будет не заметить сходства и в них. «Corpus juris civilis» — современное название свода римского гражданского права, составленного в 529—534 гг., известен также под названиями «Свод Юстиниана» или «Кодифи-

кация Юстиниана» — состоял первоначально из институций, дигестов и самого кодекса Юстиниана. Схожая структура и у Сборника законов Вахтанга VI. Даже новеллы, вошедшие в «Свод Юстиниана» как четвертая часть (168 новых законов, опубликованных после составления кодекса), имеют место и в Уложении Вахтанга (ст. 205—270).

В 1709 г. в Афганистане погиб дядя Вахтанга картлийский царь Георгий XI, который боролся с восставшими афганцами. В его войске было 2 тыс. грузин. Афганский вождь Мир-Вейс предложил Георгию породниться и пригласил его на пиршество. Царь доверился ему и пришел с небольшим отрядом. Афганцы предательски убили Георгия вместе с сопровождавшим его отрядом. Мир-Вейс снял с царя висевший на его груди крест и послал шаху в доказательство «преданности» Георгия иранскому повелителю. Шах назначил царем Картли брата Вахтанга Кайхосро и отправил его на войну с афганцами. Джанишином (правителем) Картли вновь оставался Вахтанг.

В 1711 г. при осаде города Кандагар (Афганистан) погибло много грузин и среди них — картлийский царь Кайхосро. На сей раз шах вызвал к себе Вахтанга, который в 1712 г. вместе со своей свитой отправился в Иран. С ним был Сулхан-Саба Орбелиани — великий грузинский писатель и мыслитель. Условием утверждения на картлийский престол было принятие мусульманства. Вахтанг отказался от мусульманской веры, за что был пленен шахом. Картлийский трон достался омусульманенному брату Вахтанга — Иесе-Али-кули хану, который всячески старался угодить шаху и проводил противоположную Вахтангу политику, вызывшую резкое сопротивление со стороны сына последнего — Бакара.

В своей попытке посадить на картлийский трон царя-христианина грузинская дипломатия искала поддержки в Европе. С этой миссией туда отправился Сулхан-Саба Орбелиани. В апреле 1714 г. он встретился с французским королем Людовиком XIV. Посол Грузии обратился к королю с просьбой отправить в Грузию своего представителя для урегулирования вопроса освобождения Вахтанга. Перед тем Сулхан-Саба попросил содействия и у папы Римского, который послал письмо Людовику XIV с просьбой оказания помощи в освобождении царя Вахтанга, но французского короля не интересовала Грузия⁷. Европейские страны видели в лице Ирана своего союзника против Турции. За несколько лет до визита Сулхан-Саба между Францией и Ираном был заключен торговый договор, вполне удовлетворявший обе стороны, поэтому Людовик XIV из-за Вахтанга не хотел портить отношений с шахом. В 1716 г. Сулхан-Саба Орбелиани возвратился в Грузию.

Попытка кардинально изменить внешнюю политику не удалась. Безуспешными оказались и шаги, направленные на поиск союзников. Потеряв надежду на помощь, в 1716 г. Вахтанг принимает мусульманство. После этого шах утверждает его царем Картли и одновременно жалует должность спасалара (главнокомандующего) Ирана, но на родину все же не отпускает, т. к. Вахтанг и грузинское войско были необходимы для борьбы с

афганцами. В ожидании возвращения на родину Вахтанг занимался переводческой деятельностью, писал лирические поэмы и был признанным поэтом своего времени. В 1719 он все же вернулся в Картли, где был восторженно встречен соотечественниками, и с присущей ему энергией приступил к управлению.

С помощью Астраханского губернатора Вахтанг установил тайную связь с Петром I, который в то время готовился к походу в Прикаспийскую область и видел в царе Картли своего союзника.

Летом 1722 г. Петр I выступил в поход к Каспийскому морю и известил об этом Вахтанга VI, который созвал совет «Дарбази», где должен был решиться вопрос — принять участие в походе против Ирана или нет. Большинство членов «Дарбази» выступили против, опасаясь, что страна окажется в еще более тяжелом положении. Вахтанг не разделял их мнения и, собрав 40-тысячное войско, расположился в Гандже. Здесь он должен был встретиться с российским императором⁸.

Между тем Иран находился в тяжелейшем положении. В 1722 г. афганцы осадили столицу Ирана — Исфахан. В борьбе с афганцами погиб брат Вахтанга, командующий шахской гвардией Ростом. На его место шах Хусейн, иранский правитель, назначил Бакара — сына Вахтанга. Шах требовал неотложной помощи. Бакар, не поддерживающий союз отца с Петром I, собрал войско в помощь шаху. Вахтанг VI запретил сыну идти на такой шаг.

Примечательно, что именно тогда, когда Петр I выступил в поход против Ирана, турецкий султан предложил Вахтангу VI союзничество против Ирана. Турция также собиралась начать войну против Ирана. В такой сложной международной обстановке необходимо было принять верное решение. Вахтанг искренне доверял Петру I. У российского же императора были свои конкретные интересы и судьба Картли его не волновала. Русские заняли Дербент, однако наступление неожиданно прервалось.

Вахтанг ожидал Петра I в Гандже. Он не решался действовать один. Петр I пообещал ему продолжить поход через год. В 1723 г. русские заняли Баку. Сам царь не участвовал в походе. Иран уступил России почти все Каспийское побережье: Петр I добился цели — получил преимущество в Каспии. Освобождение Картли от иранского господства не входило в планы России. Между тем успехи России встревожили Турцию. Согласно соглашению, Петр I должен был вступить со своим войском в Грузию и начать войну с Турцией. Но одновременная война с Ираном и Турцией создавала России большие трудности.

Международная ситуация оказалась не благоприятной для Грузии, т. к. русско-грузинский союз затрагивал экономические интересы Англии, Франции, Турции, Ирана. И «персидский поход» провалился, а это означало, что для Вахтанга все было кончено. В 1724 г. османские захватчики покорили Грузию.

Как писал поэт Давид Гурамишвили, «из Москвы ожидали восхода солнца, который развеял бы кромешную «тьму» над страной...»⁹. Но солн-

це так и не вошло, а Вахтанг, не находя выхода из сложившейся ситуации, решил покинуть Грузию. Вместе с ним Родину покинула и его свита из 1200 человек, цвет тогдашней Грузии. Страна оказалась обезглавленной. Это был подлинный исход грузинской элиты, которая не нашла себе место на родине. Они выбрали эмиграцию, но не рабство.

Встретиться Вахтангу с российским правителем было не суждено. Весть о смерти Императора застала грузинского царя в дороге из Астрахани в Петербург, как раз в тот момент, когда Вахтанг спешил на запланированную встречу с Петром I.

Россия, обессиленная «Северной войной», не решилась на конфликт с Турцией, и Вахтанг стал заложником сложившейся ситуации, т. к. империи в тот момент было не до проблем потерявшего престол и родину грузинского царя. Вахтангу и его окружению назначили пособие, а в военной помощи было отказано. Однако грузинский царь был интересен русскому правительству как знаток персидских дел, т. к. годы в иранском плену не прошли даром.

28 августа 1726 г. Вахтанг стал кавалером ордена Андрея Первозванного. Удостоившись высшей награды Российской империи, он встал в один ряд с такими выдающимися историческими деятелями, как Ф. Головин, Б.П. Шереметьев, А.Д. Меншиков, да и сам Петр I был награжден этим орденом в 1703 г. Он выдавался за особые заслуги перед Российским государством, включая как боевые подвиги, так и гражданские отличия. Вахтанг стал первым, но далеко не последним грузином, удостоенным столь высокой награды¹⁰.

Найдя радушный прием в России, Вахтанг оказал русскому правительству значительную услугу в переговорах с Персией по заключению мирного трактата. В 1727 г. он был послан в Реште и при его весьма энергичном содействии был заключен с Персией договор, по которому во владение России передавались Дербент и некоторые другие области Каспийского побережья.

В 1735 г. в Гандже был подписан русско-иранский договор, по условиям которого Грузия объявлялась вассальным государством Ирана. Грузинскому царю надлежало предстать перед шахом Ирана и из его рук получить потерянную корону и царство. Это была последняя возможность Вахтанга вернуться на родину царем, залечить раны своей страны, нанесенные ей иноземными захватчиками, поднять разрушенную экономику, возродить поруганную врагами культуру. Однако такой путь возвращения на родину Вахтанг выбрать не смог, т. к. сам когда-то написал в ст. 2 своего кодекса, что «цари Грузии много раз пребывали в большом величии и по собственной воле, и много (же) раз превратностью времен их постигал такой упадок, что они лишь именовались царями, а ничего надлежащего совершать их не допускали. Если может царь царствовать, пусть царит... чем не мочь царствовать, лучше того не делать и отречься»¹¹.

Вахтанг не захотел лишь именоваться царем и, не рушив своих же законов, решил дожить свой век в России — переселился в Астрахань, где и

скончался в 1737 г., унеся с собой неосуществленные мечты и надежды на освобождение родины. Стихотворение Д. Гурамишвили, как нельзя точно, описало состояние грузин, узнавших о смерти выдающейся личности своего времени:

*«Горе! Столп какой свалился!
Пал какой чертог чудесный!
Радость горем обернулась,
Скорбью стала повсеместной»¹².*

Такова история жизненного пути грузинского «Юстиниана», поэта, ученого и политического деятеля, кавалера ордена Андрея Первозванного, грузинского царя Вахтанга VI Багратиони.

¹ Картли — восточная Грузия.

² См.: Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1970, 1971. Т. 2. С. 167.

³ См.: Большая российская энциклопедия. М., 2006. Т. 4. С. 668.

⁴ См.: Пурцеладзе Д.Л. Памятники Грузинского права. Законы Вахтанга VI. Тбилиси, 1980. С. 24.

⁵ См.: Багратиони Вахушти. История царства грузинского. Тбилиси, 1976. С. 22.

⁶ См.: Очерки из истории Грузии / сост. В.Е. Романовский. Тифлис, 1902.

⁷ См.: Сургуладзе И.И. История государства и права Грузии. Тбилиси, 1968. С. 252.

⁸ См.: Кикодзе М.Г. Государственная деятельность Вахтанга VI. Тбилиси, 1988. С. 155.

⁹ Цит. по: Бердзенишвили Н.А. Вопросы истории Грузии. Тбилиси, 1971. Т. V. С. 150.

¹⁰ См.: Дуров В. Ордена России. М., 1993. С. 78.

¹¹ Пурцеладзе Д.Л. Указ. соч. С. 49.

¹² Цит. по: Леонидзе Г.Д. Жизнь и творчество Д. Гурамишвили. Тбилиси, 1956. С. 45.

О.Н. Полуда*

ГОРНОЗАВОДСКОЕ ПРАВО И ПОСЕССИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII ВЕКА (СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА)

Институт посессионного землевладения, т. е. потомственного, отчуждаемого пользования казенной землей в целях эксплуатации горного завода частным лицом получил свое развитие в царствование Петра Великого¹ и представлял собой самостоятельный и особый род владения. В связи с этим выявление его специфических черт и объяснение юридической природы следовало искать в специальных актах, вызванных определенными обстоятельствами и потому создающих особые поземельные права, а вопрос нормативного регулирования горнозаводской деятельности и посессионного землевладения представляет отдельный интерес.

Сам термин «посессия» (в пер. с лат. *possessio*), который первоначально и возник в отношении земли, означает владение². Суть его состоит в

* Полуда Оксана Николаевна — соискатель кафедры истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

том, что частные горнометаллургические предприятия располагались на казенной земле и имели широкий круг привилегий³.

Так, Сенатским Указом от 17 февраля 1719 г. «Об отдаче суконного завода в Москве в компанию купцу Щеголину и прочим»⁴ подтверждалась привилегия, даваемая купцам для развития суконного дела, и конечно, государственная поддержка. «...Первые три года давать им прибыли против истины десятую долю ... и сверх того обнадежить, что оной завод не возьмется у них и у жен их и у детей, покамест они станут содержать его в добром состоянии, также и в службы Государевы...»⁵.

Именным Указом от 23 апреля 1719 г. «О привилегии, данной стольнику Савелову и купцу Томилину на устройство заводов для делания на них скипидара, канифоли...»⁶ также устанавливались привилегии, даваемые купцам в целях развития производства необходимых государству товаров, прежде всего, их производство и продажу не только в Российском государстве, но и за рубежом. Буквально указ гласил: «...Никому, кроме сделанных на тех заводах вышеозначенных материалов не покупать и не торговать; а для охранения и всяких случающихся дел ведать их в Мануфактурной коллегии...»⁷. Указом устанавливалось исключительное право владения этими заводами, данное купцам.

Анализ законодательства позволяет предположить, что государство, преследуя, прежде всего, собственный интерес, осуществляло политику покровительства заводчикам, предоставляя широкие возможности для развития отечественного производства, в частности, монопольное право на постройку заводов и фабрик в конкретном районе с условием их постоянной поддержки, монопольное производство необходимых государству товаров. К заводам также прикреплялись на определенных условиях крестьяне и мастера.

Так, в соответствии с Сенатским Указом от 11 ноября 1719 г. на Тульские оружейные заводы для обучения оружейному делу высылали мастеровых людей, кузнецов, слесарей, столяров, которым обещали кормовые деньги, провиант и мундир⁸.

3 декабря 1719 г. вышел Указ, согласно которому Главному горнозаводчику Демидову предоставлялось исключительное право производства артиллерийских припасов на железных заводах. Кроме того, законодатель подтверждал право владения промышленника этими заводами с приписанными к ним волостями⁹.

Сенатский Указ от 1 февраля 1720 г. «Об учреждении зеркальных заводов в Киеве»¹⁰ утвердил производство на тех заводах зеркальных стекол и хрустальной посуды. Для этих целей к заводам приписывались мастера, обученные данному делу, как русские, так и иностранцы.

Подобного рода именные указы были распространенным явлением законодательства петровской эпохи. Однако встречались и такие, которые следовало считать, скорее, исключениями. Так, именованным Указом, объявленным Сенатом от 19 марта 1719 г., утверждалась отдача с прядильных

дворов из «виноватых баб и девок для работы в мануфактурную компанию Барона Шафирова»¹¹.

Вместе с тем в ответ на даваемые привилегии правительство налагало на посессионеров и определенные обязанности. В частности, закон устанавливал обязательную поставку в казну пушек и котлов. Только не принятое могло быть продано на сторону. Государство устанавливало вперед цену, и даже образцы изделий, оставляя за собой право понижения цены соответственно состоянию рынка. Сама сущность посессионного землевладения и возлагаемые казной на посессионера обязательства указывали на то, что правительство вправе требовать от такого владельца, чтобы пользование казенной землей соответствовало цели, установленной законом.

В историко-правовой литературе вопрос происхождения института посессионного землевладения являлся дискуссионным. Поэтому представляется особенно важным анализ источников данного вида владения, который позволяет уяснить особенности становления и развития института, а также его роль в истории поземельной политики Российского государства.

Первым общим законом, утвердившим начала русского горного права, стала Берг-привилегия, которая «всех охотников рудных дел последующими привилегиями пожаловал»¹². Она заменила самостоятельное значение грамот и привилегий (предоставление привилегий на мануфактурное (промышленное) производство характерно для России середины XVII – первой половины XIX в.), выдававшихся отдельным промышленникам. Законодателем отмечалось, что от развития рудокопных заводов зависело не только процветание и обогащение земли, на которой находились эти заводы, но и заселение пустых и бесплодных мест.

Берг-привилегия провозглашала охрану собственности, находившуюся в руках владельцев, а затем и передачу ее по наследству.

Как известно, одним из важнейших факторов, влияющих на порядок наследования недвижимого имущества, являлся статус имения (родовое оно или благоприобретенное). По закону родовая недвижимость не могла перейти по завещанию, кроме как к лицам, наследуемым по закону.

Посессионные заводы наследовались как благоприобретенное имущество, что подтверждалось и кассационной практикой. Так, в соответствии с разъяснениями гражданского департамента Правительствующего Сената по делу Феодосии Лихаревой посессионный завод не являлся родовым имуществом, следовательно, наследодатель имел право распоряжаться им по своему усмотрению без учета существовавших в Своде законов Российской империи ограничений по распоряжению родовым имуществом.

Вместе с тем государство не могло полностью отказаться от вмешательства в такую прибыльную и важную отрасль народного хозяйства. Отсюда и ярко выраженный государственный интерес в провозглашении горной регалии, в объявлении рудокопных заводов собственностью верховной государственной власти, усиленный надзор со стороны правительства за их появлением и функционированием¹³.

Так, 14 мая 1720 г. был издан Указ «О присылке в Берг-коллегию ведомостей о рудных заводах, частным лицам принадлежащих и о взятии с них десятой доли в казенные доходы¹⁴». В нем отмечалось, что сокрытие правдивой информации о получаемых доходах с серебряных, медных, свинцовых и других заводов грозило их владельцам не только потерей недвижимых имений, но и телесными наказаниями, ссылкой на каторгу. Обязательным условием дальнейшего функционирования этих заводов была поставка в Берг-коллегию (с 1720 г., т. е. с момента принятия закона) десятой доли металлов и минералов, производимой ими. Кроме того, за соблюдением вышеназванного условия следили фискалы. «Также объявить фискалам и на тех их заводах мастерам и мастеровым людям и прочим служителям, чтобы фискалы за теми промышленниками ... смотрели, дабы тех заводов владетели в своих ведомостях и в домовые книги те металлы и минералы писали истину. А кто утаит, о том велеть им доносить без опасения»¹⁵.

Таким образом, государство, сохраняя возможность всем сословиям беспрепятственно заниматься горным делом, оставляло за собой исключительное право собственности на недра земли и полностью контролировало столь важную сферу производства, устанавливая жесткие санкции за неисполнение закона.

Необходимо отметить важность указа, заложившего основы горнозаводского земельного законодательства России и несомненное его влияние на дальнейшее развитие посессионных отношений.

В царствование Петра I законом устанавливались многочисленные случаи отвода государственных земель и лесов к заводам. Так, Сенатским Указом от 5 октября 1720 г. утверждался отвод земель для кирпичных заводов по реке Волхов и рубка к нему леса¹⁶. Если отведенные к заводу земли и леса оказывались непригодными для установленной правительством цели и по решению государства изымались в общественных интересах, то в таких случаях посессионное землевладение прекращалось.

Итак, отводы казенных земель и лесов к заводам сопоставлялись с припиской казенных земель, лесов к мануфактурным фабрикам и важная роль в этом отношении принадлежала Указу от 18 января 1721 г. «О покупке к заводам деревень»¹⁷, из которого следовало: «... Для размножения таких заводов как шляхетству, так и купецким людям к тем заводам деревни покупать невозбранно, с позволения Берг- и Мануфактур-Коллегии, те деревни без заводов никому не продавать и не закладывать, и на выкуп таких деревень никому не отдавать...»¹⁸.

Указ от 18 января 1721 г. «О покупке к заводам деревень» закрепил новое явление в истории российского права. Впервые лицам недворянского происхождения — купцам — разрешалось приобретать деревни вместе с крестьянами. В Указе выяснялась природа отношений купленных крестьян к заводу или фабрике, а также последующее их сопоставление с приписанными к заводам или фабрикам землями и лесами. При этом купленное закреплялось не за личностью покупателя, а за предприятием, вместе с которым эта земля и люди могли быть проданы.

В.И. Семевский следующим образом объяснял появление Указа: «Чтобы образовалось сословие рабочих, постоянно прикрепленных к частным фабрикам ... чтобы фабричные работы исполнялись таким же крепостным трудом, как и сельские, в имениях частных землевладельцев, и для этого дает право лицам недворянского происхождения приобретать деревни»¹⁹.

Законодатель выделял крестьян, купленных к заводам и фабрикам в особую категорию, отличавшуюся от помещичьих крепостных следующими признаками, установленными Указом Петра I:

фабричных и заводских крестьян нельзя было продавать отдельно от фабрик и заводов, переводить с одной фабрики на другую;

определен возможный максимум покупки крестьян к фабрикам и заводам;

заводские и фабричные крестьяне могли подавать жалобы на притеснения со стороны фабрикантов, тогда как от крепостных жалобы не принимались²⁰.

Крестьяне принадлежали фабрике или заводу и из этой принадлежности исходили пределы пользования ими — только в интересах данных предприятий. За исполнением этого правила осуществляли надзор правительственные органы.

Таким образом, говоря о системе законодательных актов (узаконений), регулирующих посессионные отношения в первой половине XVIII в., необходимо выделить следующие:

1) указы — акты высшей юридической силы, содержащие нормы общезначимого характера. В частности, Указ от 10 декабря 1719 г., учреждающий Берг-коллегию, Указ 1721 г. «О покупке к заводам деревень», Указ от 7 января 1736 г. «О казенных мастеровых»;

2) уставы (артикулы) — акты, содержащие нормы права, регламентирующие организацию и деятельность отдельного ведомства или регулирующие отношения в определенной сфере. Таковыми, например, являлись Устав Горный, Устав Лесной, Устав о промышленности²¹ и др.;

3) регламенты, учреждения — нормы, регулировавшие порядок организационной деятельности государственных учреждений, например, представляющий для нас интерес Берг-регламент 1739 г. Отдельное место в системе законодательных актов (узаконений) занимали манифесты и грамоты.

Для определения юридической природы посессионных отношений следует отметить важность законотворческой деятельности Правительствующего Сената, который своими решениями не только разъяснял законы, но и восполнял обнаруживающиеся в них пробелы.

Регулирование отношений в промышленной сфере являлось в прошлом, как и на современном этапе, достаточно сложной проблемой в правовом плане. Российская юридическая терминология в отношении посессионного землевладения не отличалась определенностью и устойчивостью, а понятие «посессия» законодательно не регламентировалось. Однако, в первой половине XVIII в. были заложены основы нормативного ре-

гулирования посессионных отношений, организационно и юридически закреплённых в будущем (вторая половина XVIII в.) Деятельность же государства в сфере правового регулирования промышленного производства страны является основой независимого и стабильного общества на любом историческом этапе.

¹ См.: Свод учреждений и уставов горных // Свод законов Российской империи. 1893. Т. VII. Кн. 2. Ст. 4, 5.

² Римские юристы строго различали *possessio*, юридическое владение и *possessio esse*, простое обладание вещью, *detention*. I. 10 § 1. D. 41, 2. Только первое защищалось интердиктами, а второе нет. Владение в римском праве есть, прежде всего, реальное господство лица над вещью, вытекающее из фактического, физического отношения лица к предмету владения. D. 41. 2. 1. См.: Римское частное право / под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2006. С. 128–129.

³ См.: Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших промышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896. С. 1–2; Добровольский С. О посессионном горном владении. СПб., 1864. С. 7–8.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. V. № 3309.

⁵ Там же.

⁶ См.: Там же. № 3358.

⁷ Там же.

⁸ См.: Там же. № 2736.

⁹ См.: Там же. № 3504.

¹⁰ См.: Там же. Т. VI. № 2746.

¹¹ Там же. Т. V. № 5556.

¹² См.: Указ от 10 декабря 1719 г. «Об учреждении Берг-коллегии» // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. V. № 3464. С. 760–762.

¹³ См.: Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. V. № 3464. С. 761.

¹⁴ Там же. Т. VI. № 3582.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См.: Там же. № 3652.

¹⁷ Там же. № 3711.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Семевский В.И. Крестьяне в царствование Императрицы Екатерины II. СПб., 1881. Т. I. С. 394–397.

²⁰ См.: Там же.

²¹ Устав о промышленности // Свод законов Российской империи. СПб., 1887. Т. XI. Ч. II. Ст. 65–74.

В главе первой «О праве учреждать заведения фабричные и заводские» Устава были отражены наиболее важные моменты в учреждении промышленных заведений. Казенные фабрики, заводы и мануфактуры учреждались и содержались правительством, когда оно считало их необходимыми для потребностей государства или «полезными для народной промышленности».

Е.В. Ильгова*

РОЛЬ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ В РЕАЛИЗАЦИИ ЮВЕНАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

12 ноября 2009 г. Комитет по вопросам семьи, женщин и детей провел парламентские слушания на тему: «Законодательное обеспечение практики внедрения ювенальных технологий в деятельность судов общей юрисдикции и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». В ходе слушаний предполагалось дать оценку существующей в России ситуации в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав, мерам по совершенствованию правосудия в отношении несовершеннолетних, выработать рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

На наш взгляд, увы, цели, в которых намечалось проведение данного мероприятия, не были достигнуты. В процессе обсуждения ни в одном докладе не прозвучало, а что же мы понимаем под «ювенальными технологиями»? Выступающие говорили о ювенальной юстиции, ювенальных судах, а иногда вообще рассуждали о проблемах, не относящихся к тематике слушаний, в связи с чем можно констатировать, что обсуждение прошло под девизом «обо всем и не о чем». Конечно, можно выделить выступления представителей Ленинградской и Ростовской областей, они одни из немногих говорили со знанием дела, понимая содержание проблемы и болея за ее решение всей душой.

В связи с этим хотелось бы все же поднять и обсудить оставшиеся без внимания на парламентских слушаниях проблемы реализации ювенальных технологий в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, а также определить содержание термина «ювенальные технологии».

Сегодня, говоря о ювенальных технологиях в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДН и ЗП), хотелось бы отметить, что их внедрение осуществляется по инициативе субъ-

* Ильгова Екатерина Владимировна — декан факультета магистратуры ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», кандидат юридических наук.

ектов РФ с использованием их финансовых, кадровых, правовых и иных возможностей. Следовательно, уровень активности и эффективности внедрения новых и реализации уже созданных ювенальных технологий в разных субъектах РФ различный.

Саратовская область наряду с другими субъектами РФ (Ростовская, Нижегородская области и др.) участвовала в реализации пилотных проектов Программы развития ООН «Поддержка осуществления правосудия по делам несовершеннолетних в Российской Федерации», «Развитие правосудия в отдельных регионах Российской Федерации». В ходе реализации данных проектов были опробованы и введены службы социальных работников при судах, несмотря на то, что финансирование по указанным проектам было завершено еще в 2005 г. Саратовской области удалось сохранить и совершенствовать полученные в ходе реализации проектов результаты уже за счет финансирования из областного бюджета.

Социальный работник в сфере ювенальной юстиции, сочетая свою деятельность с выполнением функций таких участников судопроизводства, как адвокат и педагог (психолог), обеспечивает разработку программы перевоспитания и социальной адаптации несовершеннолетнего правонарушителя с учетом его личностных особенностей.

Бесспорно, КДН и ЗП непосредственно взаимодействуют с социальными работниками при судах по вопросам реабилитации и обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних.

Обращаясь к вопросу, какова роль самих комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в реализации ювенальных технологий, хотелось бы ответить на вопрос: а что следует понимать под ювенальной технологией? Думается, что исходя из содержания термина «технология», ювенальной технологией можно назвать комплекс научных и иных знаний, совокупность материальных, технических трудовых ресурсов, а также способов их интеграции, реализуемых в приемах труда и используемых для создания продуктов или услуг, необходимых для обеспечения реализации прав и законных интересов детей, а также для обеспечения их охраны и защиты.

В структуре ювенальной технологии можно выделить следующие составляющие: нормативно-правовую, экономическую, материально-техническую, информационную, кадровую. Однако независимо от вида, формы, структуры ювенальной технологии целью ее внедрения и использования всегда является обеспечение прав ребенка. Вывод ребенка из кризисной ситуации и возвращение его к общепринятым нормам жизни — это критерий оценки эффективности работы в целом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и комиссий по делам несовершеннолетних в частности.

Так, например, с трудной жизненной ситуацией работают все ведомства, но это сфера влияния социальной службы, в свою очередь с социаль-

но опасным положением также работают все службы, но отвечают за организацию работы и обеспечивают контроль КДН и ЗП.

Специалисты КДН и ЗП должны обеспечить коммуникативные связи между всеми специалистами, работающими с ребенком. Прямая функция комиссии — объединить все имеющиеся ресурсы для вывода семьи из кризисной ситуации. Для того чтобы реализация различного рода ювенальных технологий в работе КДН и ЗП была не декларативной, а реальной и эффективной, необходимо иметь «добротную» правовую основу, определяющую принципы и формы организации их деятельности.

Что мы имеем на сегодняшний момент? Или, точнее сказать, не имеем! Мы не имеем законодательной основы для создания ювенальных судов как самостоятельного элемента судебной системы РФ, но все же есть вероятность принятия необходимого нормативно-правового акта.

Мы не имеем на федеральном уровне нормативно-правового акта (федерального закона), определяющего основы организации и деятельности КДН и ЗП, который бы содержал в себе положения, характеризующие их правовую природу; принципы деятельности; задачи и функции; порядок образования и полномочия; порядок финансирования и иные аспекты, непосредственно затрагивающие деятельность комиссий.

Сегодня на КДН и ЗП федеральным законодательством возложена обязанность по реализации разнохарактерных задач, которые можно подразделить следующим образом: во-первых, задачи по защите и восстановлению прав несовершеннолетних; во-вторых, задачи по противодействию беспризорности, безнадзорности, подростковой преступности и правонарушениям несовершеннолетних, а также по оказанию помощи в ресоциализации и социальной реабилитации несовершеннолетних; в-третьих, задачи по координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; в-четвертых, задачи по реализации производства по делам об административных правонарушениях, как в отношении несовершеннолетних, так и в отношении родителей (законных представителей), не исполняющих свои обязанности.

Если сравнивать задачи, стоящие перед КДН и ЗП в Российской Федерации с соответствующими комитетами по благополучию детей и молодежи в Скандинавских странах, то можно отметить, что основной задачей последних является охрана прав и законных интересов несовершеннолетних от посягательств на них, а не борьба с их правонарушениями.

В большинстве зарубежных стран компетенция альтернативных суду органов носит не карательный, а правосстановительный и правоохранительный характер. Такой подход к организации деятельности данных органов в большей степени отвечает их сущности и правовой природе, а в целом и концепции правового государства.

Для нас эта проблема имеет две оборотных стороны. С одной стороны, ювенальных судов нет, а их функции в различной степени распределяются как между органами действующей судебной системы, органами,

образующими систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (КДНиЗП, ОВД), и иными правоохранительными органами. С другой стороны, учитывая международные обязательства России, предусматривающие, в частности, необходимость создания ювенальных судов, можно предположить, что в какое-то время это действительно произойдет.

Следовательно, реформирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав необходимо осуществлять и с учетом предстоящих изменений. В этой связи было бы целесообразно при разработке проекта федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» исключить из задач данного органа производство по делам об административных правонарушениях, а также внести соответствующие изменения в КоАП РФ и соответствующие законы субъектов РФ.

Данное предложение вполне обосновано, т. к. в настоящее время административный процесс стал не менее серьезным, чем уголовный. Количество административных материалов, рассматриваемых на заседаниях комиссий, огромно и не позволяет иной раз полноценно реализовывать остальные задачи, поставленные перед данным органом.

Однако в сложившейся сегодня ситуации должно быть принято своего рода политическое решение, т. к. отсутствие четкой позиции по поводу создания системы ювенального правосудия не позволяет четко определить круг будущих задач КДН и ЗП.

И опять возникают неразрешенные вопросы.

Во-первых, если в КоАП РФ и соответствующие законы субъектов РФ внести изменения, в закон «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» не включать в качестве задачи рассмотрение дел об административных правонарушениях, а на момент вступления их в силу ювенальные суды так и не будут созданы, то кто же будет эту задачу реализовывать?!

Во-вторых, если ювенальные суды будут созданы, но производство по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних, а также родителей или иных лиц, нарушающих права и законные интересы детей, так и будет относиться к компетенции комиссий по делам несовершеннолетних, можно будет говорить об экономической нецелесообразности такого правового регулирования данного вопроса.

Таким образом, законодателю, прежде всего, необходимо выработать концептуальную правовую основу системы ювенальной юстиции с тем, чтобы адекватно распределить функции и полномочия между соответствующими органами, обеспечить координацию их деятельности и взаимодействие.

С точки зрения повышения эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по реализации ювенальных технологий, необходимо сосредоточиться на усилении профилактиче-

ской деятельности и деятельности по обеспечению прав и законных интересов детей. Также необходимо не забывать о важности информационной составляющей деятельности КДН и ЗП. Наличие современных баз данных, а также обобщение информационно-аналитических и статистических сведений, характеризующих деятельность всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, позволит более эффективно выявлять проблемные вопросы, требующие межведомственного разрешения, своевременно и адресно оказывать несовершеннолетним, а в определенных случаях и их семьям необходимые социальные услуги.

Несомненно, в регионах накоплен колоссальный опыт по использованию новейших методов и приемов, которые позволяют достигать воспитательных и социализирующих эффектов, но данный опыт не всегда распространяется и применяется на всей территории Российской Федерации. Это обусловлено отсутствием единого целостного подхода к организации деятельности данных органов (о чем уже упоминалось выше), слабостью координационного начала в данной сфере.

Глубоко заблуждается тот, кто считает, что с созданием ювенальных судов КДН и ЗП не будет места в системе органов, чья деятельность направлена на защиту и охрану прав ребенка. Комиссия — это и информационный центр системы данных органов, и координатор, обеспечивающий слаженность работы системы, качество и эффективность принимаемых решений.

Н.А. Макаричева*

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ: ИСЧЕРПАНИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ

В Российской Федерации вступление в силу норм части четвертой Гражданского кодекса, полностью посвященных результатам интеллектуальной деятельности и средствам индивидуализации, знаменует новый этап развития отечественного законодательства в сфере интеллектуальной собственности. Доктрина исчерпания исключительных прав в новейшем российском законодательстве только формируется.

Современная жизнь характеризуется ростом информационных потоков. Новые знания аккумулируются в различных сферах экономики, науки, культуры. Конкурентная борьба за новейшие технологии для каждого государства имеет первостепенное значение в индустриальной политике. Экономика всегда диктует правовым наукам необходимость развиваться в соответствии с реалиями общества.

К началу XXI в. мировое сообщество достигло достаточно высокого уровня гармонизации отдельных институтов патентного и авторского пра-

* Макаричева Надежда Анатольевна — начальник юридического отдела ОАО «Электростанция», магистр юриспруденции.

ва. Вместе с тем, что касается осуществления (реализации) исключительных прав и их защиты, то в этой области большинство стран имеют сегодня массу нерешенных проблем.

Формулировка исчерпания прав была предложена немецким цивилистом Колером в конце XIX в. Считается, что исключительные права подлежат исчерпанию (прекращению), если запатентованный товар (или объект, в отношении которого действуют авторские права или на котором размещен товарный знак), введен в оборот либо самим правообладателем, либо третьим лицом, действовавшим с его согласия. Норма об исчерпании прав применима только к товарам, но никак не к услугам (например, в сфере действия знаков обслуживания).

Уяснение содержания понятия «введение в оборот» является важным для применения нормы об исчерпании прав. Представляется, что введение в оборот означает отчуждение запатентованного товара преимущественно путем договора купли-продажи. Хотя в литературе по этому вопросу существуют различные точки зрения, среди которых заслуживает внимания мнение о расширенном понятии «хозяйственный, торговый, имущественный оборот» и более узком, в правовом смысле более определенном понятии «оборот» или «гражданский оборот».

Имущественный (хозяйственный) оборот может включать в себя действия по изготовлению товара, предложению о продаже, складированию товара с целью продажи и некоторые другие, тогда как при введении в оборот в смысле вступления в силу нормы об исчерпании прав важен факт отчуждения товара, переход права собственности. Так, в частности, понятие «предложение о продаже» не является однозначным и должно рассматриваться с точки зрения хозяйственно-экономических интересов¹.

В доктрине и судебной практике сформулированы два основных принципа (режима) исчерпания исключительных прав: национальный и международный. Промежуточное положение занимает т. н. европейский региональный принцип, который для стран Европейского Союза действует как национальный, а для остальных государств — как региональный.

В случае, если исключительные права считают исчерпанными при введении запатентованного товара в оборот внутри государства, речь идет о национальном принципе исчерпания прав. Если исчерпание прав признается независимо от территориального аспекта, то используется международный принцип исчерпания прав.

Отметим, что применение в разных правовых системах различных принципов исчерпания не входит в противоречие с нормами международного права, но имеет существенные экономические последствия. Различные правовые режимы приводят к искажениям на международных товарных рынках. Тем не менее законодателями европейских стран, США, Японии предпринимаются активные действия по разработке единообразных подходов к вопросу гармонизации ограничения исключительных прав, которые в боль-

шинстве правопорядков были оформлены доктриной исчерпания прав, а в США — в виде правила о первой продаже товаров.

Попытки гармонизации в Европе в настоящее время предпринимаются в нескольких направлениях: во-первых, путем создания модели, когда вступают в силу различные режимы для патентного, авторского права и средств индивидуализации; во-вторых, путем разного правового регулирования вопросов исчерпания прав для различных секторов экономики. И, наконец, путем общей гармонизации при заключении международных соглашений с едиными правилами о международном исчерпании прав.

В частности, если признать возможность единого регулирования в области товарных знаков на территории Евросоюза, то, по мнению европейских юристов², реформа может привести к искажениям на внутреннем рынке Сообщества. Правообладатели национальных товарных знаков по отношению к правообладателям знаков Евросоюза будут иметь в результате введения международного исчерпания ослабленные исключительные права.

Существенную роль при определении возможных последствий дифференцированного подхода к исчерпанию прав в различных областях интеллектуальной собственности играет вопрос о возможном отклонении параметров (качества) национальных маркированных товаров от подобных, но поставленных в страну по каналам параллельного импорта.

Дело осложняется тем, что товарный знак ЕС принадлежит преимущественно компаниям, которые регистрируют знак, по меньшей мере в четырех или пяти странах Сообщества. Большинство правообладателей, кроме европейских предприятий, также имеют американские предприятия. Таким образом, подобные регистрации носят достаточно затратный характер. Для мелких и средних компаний, поставляющих товары в основном на национальные рынки, в рамках действия международного исчерпания прав также придется прибегнуть к регистрации товарного знака Сообщества, чтобы поддержать свои права. Все указанные действия необходимо производить после внесения изменений в существующие положения Директивы ЕС о гармонизации законодательства о товарных знаках и Регламент Евросоюза о товарных знаках. Для изменения Регламента потребовалось бы единогласное решение Совета ЕС в рамках парламентских слушаний³. Тем не менее, на сегодняшний день в Евросоюзе остается принятая законодательная база, признающая региональное исчерпание прав.

Признание различных моделей исчерпания исключительных прав в отношении результатов интеллектуальной деятельности находится в полном соответствии с нормами международных соглашений в сфере интеллектуальной собственности и, в частности, Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности.

Территориальный характер исключительных прав также накладывает отпечаток на правовую природу исключительных прав, поскольку эти права не имеют действия за пределами юрисдикции государства.

Таким образом, в процессе международного товарообмена возникают проблемы, когда в интересах обеспечения конкуренции на товарных рынках приходится ограничивать сферу действия исключительных прав. Вышеназванные причины привели к формированию и нраве доктрины исчерпания исключительных прав. Зародившаяся в конце XIX в. в Германии доктрина нашла свое развитие во всех странах континентальной Европы. Новейшее российское законодательство также восприняло систему ограничений исключительных прав, включая их исчерпание.

Вместе с тем в правоприменительной практике различных стран, в т. ч. и в России, были выявлены значительные сложности, возникающие при толковании понятия «исчерпание исключительных нрав». Дело в том, что норма об исчерпании применяется в рамках двух разных моделей. Первая модель строится на основе национального принципа, согласно которому первое введение товаров в имущественный оборот в обязательном порядке должно произойти на территории страны происхождения. В рамках второй модели для исчерпания исключительных прав не имеет значения место первого введения товара в оборот. Принцип исчерпания, на основе которого строится вторая модель, называют международным. Возникновение экономического, правового, политического феномена т. н. параллельного импорта связано с экономическими интересами его участников, а урегулирование этого процесса во многом зависит от исчерпания исключительных прав. Результатом параллельного импорта в процессе международной торговли являются многомиллионные убытки обладателей товарных знаков, патентов и других правообладателей.

Как показывает анализ судебной практики по делам, связанным с параллельным импортом, применение разных моделей исчерпания приводит к серьезным негативным последствиям для стран-участниц международного товарообмена. Потребность выработки единообразных подходов к исчерпанию как ограничению исключительных прав признается всеми участниками международного оборота. Сложности обеспечения процессов гармонизации обусловлены территориальным характером исключительных прав и несовпадением интересов участников параллельного импорта (производителей в лице транснациональных компаний, торгующих организаций и правообладателей).

Проблема правового регулирования параллельного импорта и применения различных моделей исчерпания исключительных нрав для каждого государства решается в рамках норм внутреннего права. Существенное значение при этом имеет толкование судами нормы об исчерпании прав. Таким образом, национальная доктрина исчерпания исключительных прав может оказывать значительное влияние на имущественный оборот охраняемых результатов интеллектуальной деятельности.

¹ GRUR. 1987. S. 892.

² Liffen. Inverkehrbringen und Erschopfung im neum Markenrecht // WRP. 1997. № 7–8.

³ GRUR Int. S. 635–638.

И.Р. Роскита*

ДОГОВОР РЕНТЫ

Договор ренты — новый вид обязательства в гражданском праве России. Хотя в советском праве и были подобные нормы, в основном их регулирование сводилось к ограничениям по использованию этого договора. Правовая операция по заключению договора ренты — один из способов реализации прав на собственное имущество. На сегодняшний день для жителей Российской Федерации заключение договора ренты является вариантом решения «квартирного вопроса». Заключив договор ренты, получатель ренты, передавая плательщику ренты имущество, получает, кроме платы за имущество, право на получение дохода в виде периодических платежей, которые могут выражаться как в денежной, так и в натуральной форме.

Данный договор относят к группе рискованных (алеаторных) договоров. При заключении такого договора каждая из сторон рискует получить фактически меньше, чем предоставила сама. В отличие от других договоров по отчуждению имущества, таких как купля-продажа, мена, дарение, и в силу того, что при постоянной ренте обязанность по ее выплате действует бессрочно, а при пожизненной ренте — на срок жизни получателя ренты, в данном случае общий размер платежей, причитающихся получателю ренты, является неопределенным, поскольку его невозможно заранее вычислить.

Предметом договора ренты может быть как движимое, так и недвижимое имущество, наличные деньги, документарные ценные бумаги, т. е. только индивидуально определенные вещи. Безналичные деньги, являющиеся по своей природе правами требования, «бездокументарные ценные бумаги», представляющие собой особый способ фиксации прав¹, так же как и иные имущественные права, не могут быть объектами права собственности, а соответственно предметом договора ренты. По этой же причине не могут быть предметом договора ренты работы, услуги, информация, результаты интеллектуальной деятельности, в т. ч. исключительные права на них, нематериальные блага.

Необходимо отметить, что получателями ренты могут быть только граждане и в некоторых случаях некоммерческие организации. При этом возможность получения ренты должна быть прямо оговорена в уставе некоммерческой организации. Плательщиками ренты могут быть любые граждане, юридические лица, причем как коммерческие, так и некоммерческие, заинтересованные в приобретении имущества, предлагаемого получателем ренты, и способные выполнить требования, предъявляемые законом к содержанию договора ренты и обеспечению ее выплаты².

В процессе заключения договора ренты необходимо соблюдать определенные правила. Форма договора ренты — письменная. Согласно ст. 584

* Роскита Ирина Раемовна — магистр юриспруденции, директор ООО «Центр правового обеспечения».

ГК РФ договор ренты подлежит нотариальному удостоверению. Данное требование вполне оправданно, поскольку договоры ренты чаще всего заключаются лицами, нуждающимися в особой правовой защищенности. Имеющаяся судебная практика показала, что здесь нередки попытки злоупотреблений и обхода закона как со стороны плательщиков, так и со стороны получателей ренты. Лица, заключающие договор ренты, часто имеют слабое представление о последствиях заключения договора. В этих условиях помощь нотариуса поможет предотвратить последующие судебные споры. При возмездном отчуждении под выплату ренты недвижимого имущества требуется соблюдение предусмотренного ст. 556 ГК РФ порядка передачи недвижимого имущества во исполнение договора продажи недвижимости; отчуждение под выплату ренты ценных бумаг потребует соблюдения предписаний ст. 146 ГК РФ о порядке передачи прав по ценной бумаге и т. д.³. Несоблюдение данной процедуры делает данный договор незаключенным.

Существует две разновидности договора ренты: постоянная и пожизненная. Пожизненная рента может быть установлена на условиях пожизненного содержания с иждивением. Разница между этими договорами — в различных критериях оценки выплачиваемой ренты.

Постоянная рента выплачивается в деньгах, причем стороны в договоре должны определить размер выплачиваемой ренты. Вместе с тем договором может быть предусмотрена ее выплата также путем предоставления вещей, выполнения работ или оказания услуг, которые соответствуют по стоимости денежной сумме ренты (п. 1 ст. 590 ГК РФ). Размер выплачиваемой ренты подлежит увеличению пропорционально увеличению установленного законом МРОТ, если иное не предусмотрено договором (п. 2 ст. 590 ГК РФ). Права получателя ренты по такому договору могут быть переданы по наследству или уступлены по договору. То есть выплачиваться такая рента должна в пределах определенной, заранее оговоренной суммы, независимо от того, умрет ли первоначальный получатель ренты, переуступит свои права другим лицам. Периодичность выплаты постоянной ренты составляет один квартал, если договором не предусмотрен иной срок. Плательщик ренты по такому договору может выкупить ренту до истечения срока ее уплаты. Условие договора постоянной ренты об отказе ее плательщика от права на выкуп ничтожно. Стороны могут договориться о том, что плательщик ренты не сможет реализовать право на ее выкуп при жизни получателя ренты либо в течение иного срока, не превышающего 30 лет с момента заключения договора.

Договор пожизненной ренты заключается на период жизни гражданина, передающего имущество под выплату ренты, либо на период жизни другого указанного им гражданина. Законом число возможных получателей ренты и степень родства не ограничены. Отсутствие нормативного регулирования данных критериев может привести к обстоятельствам, ухудшающим положение плательщика ренты, поскольку обязанность может длиться гораздо дольше возможной жизни самого плательщика, стать

пожизненной и для плательщика тоже. Учитывая рисковый характер ренты, при заключении договора плательщику следует установить точное количество получателей ренты, учитывая свои материальные возможности и неопределенный период длительности договора. В отличие от постоянной ренты, которая может выплачиваться не только деньгами в размере, определяемом договором, пожизненная рента определяется в договоре только как денежная сумма, которая должна периодически выплачиваться получателю ренты в течение его жизни. В отношении пожизненной ренты законом установлен и минимальный размер выплачиваемой ренты, который в месяц должен составлять не менее минимального размера оплаты труда (МРОТ). Период выплаты пожизненной ренты установлен сроком в один месяц, если иное не установлено договором. Право выкупа в договоре пожизненной ренты не установлено, за исключением случаев существенного нарушения условий договора со стороны плательщика ренты. Кроме того, в случае существенного нарушения условий договора со стороны плательщика ренты у получателя ренты, отдавшего свое имущество бесплатно, есть возможность его вернуть.

Хотя договор пожизненного содержания с иждивением выделяется законодательством отдельно, он также является разновидностью пожизненной ренты. Признание пожизненного содержания с иждивением разновидностью договора пожизненной ренты имеет практическое значение, заключающееся в том, в каком порядке к данному договору будут применяться гражданско-правовые нормы. Исходя из вышесказанного, нормы пожизненной ренты имеют приоритет перед общими положениями о ренте и пожизненном содержании с иждивением (§ 1 гл. 33 ГК РФ). Данное обстоятельство имеет значение в случаях рассмотрения споров о расторжении договоров пожизненного содержания с иждивением в суде.

Договор пожизненного содержания с иждивением, по сравнению с договором пожизненной ренты, носит более выраженный социальный характер. Плательщик ренты по этому договору обязан не просто периодически выплачивать определенную сумму денег, но и обеспечивать потребности получателя ренты: в жилище, в питании и одежде, в уходе за ним. Предметом договора пожизненного содержания с иждивением может стать только недвижимое имущество. Заключая такой договор, необходимо определить стоимость всего объема содержания с иждивением, причем стоимость всего объема содержания в месяц не может быть менее двух минимальных размеров оплаты труда, установленных законом. Стороны могут изменить диспозитивные нормы по своему усмотрению, не пренебрегая императивными, и дополнить договор любыми другими условиями, если это не противоречит существу рентного договора. Статьей 318 ГК РФ предусмотрено применение к отношениям сторон по договору пожизненного содержания с учетом уровня инфляции индексации суммы, выплачиваемой непосредственно на содержание получателя ренты. Такой формой индексации служит привязка размера содержания к МРОТ. Увеличение МРОТ в установленном порядке автоматически влечет за собой пропорциональный рост

размера содержания, указанного в договоре. Указанное правило не может быть изменено или отменено соглашением сторон.

Общий объем платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением, месячного содержания законодательно поставлен в зависимость от МРОТ, который, как известно, не изменялся с 1 января 2001 г. Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2008 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварницыной» положение ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»⁴ признано не соответствующим Конституции РФ в той части, в какой оно — во взаимосвязи с п. 2 ст. 597 и п. 2 ст. 602 ГК РФ предписывает исчисление платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением, установленных в зависимости от МРОТ.

Положение ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», признанное данным Постановлением не соответствующим Конституции РФ, утрачивает силу с момента введения в действие нового правового регулирования, которое законодатель обязан принять в первоочередном порядке не позднее 1 июля 2009 г.

Кроме того, в качестве дополнительных гарантий установлено правило, согласно которому плательщик ренты не может отчуждать переданное ему имущество без предварительного согласия получателя ренты. При существенном нарушении договора со стороны плательщика ренты получатель ренты может вернуть свое недвижимое имущество независимо от того, передано оно за плату или бесплатно. При этом плательщик ренты не вправе требовать компенсацию расходов, понесенных в связи с содержанием получателя ренты.

В этом договоре в случае заинтересованности получателя ренты и с учетом его пожеланий может быть предусмотрена возможность замены предоставления содержания с иждивением в натуре выплатой в течение жизни гражданина периодических платежей в деньгах, как при пожизненной ренте (ст. 603 ГК РФ). В случае возникновения спора между плательщиком и получателем ренты по поводу объема содержания, которое предоставляется или должно предоставляться, стороны вправе обратиться за его разрешением в суд. При рассмотрении спора об объеме пожизненного содержания с иждивением суд должен руководствоваться принципами добросовестности и разумности.

На практике встречаются случаи, когда умирает не получатель, а плательщик ренты. Данное обстоятельство не служит согласно ст. 605 ГК РФ основанием для прекращения обязательств пожизненного содержания с иждивением, а соответствующие обязательства переходят к его правопреемникам — наследникам. Поскольку данная недвижимость была обременена обязанностью плательщика ренты по предоставлению получателю ренты пожизненного содержания с иждивением, то это обременение сохраняется после смерти плательщика и в соответствии со ст. 586 ГК РФ

переходит на приобретателя указанного имущества, т. е. на наследника, принявшего это имущество в перешедшей к нему доле наследства умершего плательщика ренты. Этот наследник обязан исполнить обязательства пожизненного содержания с иждивением получателя ренты. В случае отказа наследников от принятия наследственного имущества, обремененного обязательством пожизненного содержания с иждивением, указанное имущество перейдет к государству.

В последнее время договор пожизненного содержания с иждивением приобретает все большую популярность. Особую значимость ему придает возможность использования в качестве инструмента социальной политики государство, позволяющее решить проблемы социального обеспечения пожилых людей и инвалидов, не имеющих возможность получать доход от трудовой деятельности. В свою очередь, субъекты РФ разрабатывают и внедряют социальные программы, тем самым решая не только проблему оказания поддержки таким гражданам путем заключения с ними договоров пожизненного содержания с иждивением, но и решая задачу формирования государственного и муниципального жилищного фонда.

¹ См.: Гражданское право: учебник / отв. ред. Е.А.Суханов. М., 1998. Т. 1. С. 313, 322.

² См.: Хохлов С.А. Рента и пожизненное содержание с иждивением // Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Текст, комментарии, алфавитно-предметный указатель / под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. М., 1996. С. 320.

³ См.: Ем В.С. Договор ренты // Законодательство. 1999. № 5. С. 8–19.

⁴ Российская газета. 2008. № 257.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Т.И. Нагаева*

СИСТЕМА УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ: К ВОПРОСУ О ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ПОНЯТИЯ «ДЕЯНИЕ»

Понятия «преступление» и «наказание» являются правовыми символами уголовно-политических идей, которые получают свою реализацию через уголовно-правовые институты в каждом конкретном случае преступления или наказания.

По мнению Т.Г. Понятовской, наличие в поведении лица состава преступления (признаков деяния, описанного в уголовном законе) является юридическим фактом, дающим основание для репрессивной реакции государства. Эта реакция должна проявиться в наказании как пропорциональном воздаянии за вину, но возникает вопрос о критериях такой пропорциональности, критериях оценки правового значения ситуаций, когда в реальной жизни к факту совершения запрещенного деяния имеют отношение несколько лиц с различными степенями участия или когда совершение преступления отличается своеобразием его субъективной стороны или незавершенностью объективной, а также иными особенностями.

Иначе говоря, без уголовно-правовых институтов как критериев оценки правового значения конкретных обстоятельств совершения преступления невозможно воплотить в жизнь идеи об отношениях между личностью и государством, хотя бы и выразившиеся в правовых символах — понятиях преступления и наказания¹.

В.П. Коняхин дает институтам Общей части уголовного права описательное определение: «Институты Общей части уголовного права — это закрепленный в рамках отдельной статьи, группы статей, главы или раздела Общей части уголовного закона структурный элемент системы уголовного права, представляющий собой совокупность нормативных предписаний, предназначенных для регулирования обособленной группы отношений, возникающих по поводу или в результате установления наиболее общих условий (признаков) преступности и наказуемости общественно опасных деяний»².

* Нагаева Татьяна Ивановна — декан Юридического института Сахалинского государственного университета, заведующий кафедрой уголовного права и процесса, кандидат юридических наук.

Состав преступления вполне вписывается в это определение. Согласно предложенной В.П. Коняхиным классификации уголовно-правовых институтов он представляет собой «дискретный институт», состоящий из корреспондирующих групп относительно обособленных нормативных предписаний (ст. 8, 19–21, 24–28 УК РФ)³.

По справедливому мнению В.П. Коняхина, институты Общей и Особенной частей уголовного права могут рассматриваться в качестве классического примера подобных дискретных иерархических (основополагающих и специфических) институтов⁴. В связи с этим есть основания полагать, что, помимо норм Общей части, определяющих содержание субъективных элементов рассматриваемой системы, нормы Особенной части также отражают содержание института состава преступления в части его объективных элементов. Взятые в совокупности, указанные нормы Общей части и нормы Особенной части образуют дискретную иерархическую систему норм, имеющую значение института уголовного права, каким является состав преступления.

Функцию «регулирования группы отношений, возникающих по поводу или в результате установления наиболее общих условий преступности и наказуемости общественно опасных деяний», состав преступления исполняет постольку, поскольку служит определению основания уголовной ответственности.

Т.В. Кленова, описывая нормативные признаки уголовно-правового института, также полагает, что он представляет собой элемент системы отрасли уголовного права, сложное образование, определяющее полностью или частично уголовно-правовые нормы определенного вида, а также повторяемые в них предписания, регулирующие относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие-либо ее компоненты. Обязательными признаками института уголовного права, по ее мнению, являются регулятивность, нормативность и формальная определенность обособленных в нем предписаний⁵. Все эти признаки мы находим и в нормах, относящихся к составу преступления.

Аналогичные признаки уголовно-правового института выделяют и другие авторы. По мнению Т.А. Лесниевски-Костаревой, он отличается: 1) наличием самостоятельного предмета правового регулирования и единой функции; 2) наличием множественности юридических норм; 3) юридическим единством этих норм; 4) юридическим оформлением и законодательной обособленностью норм⁶.

Б.В. Яценко определяет уголовно-правовой институт как элемент структуры уголовного права, обеспечивающий регулирование достаточно близких групп общественных отношений или осуществляющий особые функции в этом регулировании⁷.

Приведенные (и многие другие) определения институтов уголовного права представляют нам данные образования именно с тех позиций, с каких они видятся их авторам. При этом каждый из них, говоря об инсти-

тудах вообще, имеет в виду только свою модель их системы. Например, для Т.А. Лесниевски-Костаревой обязательным признаком уголовно-правового института является множественность образующих его норм. В.П. Коняхин, напротив, считает, что существуют и т. н. моноинституты, складывающиеся из неделимых юридических норм⁸.

По-своему представляет систему уголовно-правовых институтов И.Я. Козаченко, считающий, что система уголовного права складывается из обобщающих институтов, к которым он относит преступление и наказание. Эти наиболее крупные системные образования, в свою очередь, дробятся на подинституты: стадии, соучастие, множественность, виды наказаний, судимость и т. д.⁹

В.П. Коняхин предлагает несколько классификаций институтов Общей части уголовного права: по степени их структурированности (моноинституты и дискретные институты); по содержанию доминирующей функции (правоохранительные и регулятивные); по отраслевой принадлежности (внутриотраслевые институты и смешанные); по степени нормативного обобщения (типовые, родо-типовые, родовые, видовые и основные институты)¹⁰. Эти (и другие) классификации заслуживают внимания, имеют под собой выделенные их авторами основания и не противоречат их уголовно-политической природе. Однако они и не проявляют ее.

В результате предпринятых исследований уголовно-правовых институтов так и не выяснено, какие именно уголовно-правовые формы являются институтами, а какие — нормативными предписаниями, не имеющими институативного значения, или понятиями. Нет ответа на эти вопросы и в классификациях, предложенных В.П. Коняхиным, хотя его исследование является одним из немногих значительных исследований теоретических основ построения Общей части российского уголовного права. Поэтому нередко в юридической литературе институтом уголовного права называют необходимую оборону, добровольный отказ или вменяемость и пр.

В этом смысле позиция И.Я. Козаченко представляется наиболее предметной. По крайней мере, в ней делается попытка определить какое-то соотношение, подчиненность нормативных образований: обобщающие, наиболее крупные нормативные системы — преступление и наказание, с одной стороны, и подинституты — с другой (стадии, соучастие, множественность, виды наказаний, судимость и т. д). Однако и эта позиция, думается, слишком упрощенно раскрывает систему уголовно-правовых форм. В ней отсутствует картина их взаимодействия, проявляющая их уголовно-политические и правовые функции. Необходимо, кроме того, разобраться, что относится к категории, а что к институту уголовного права.

Преступление и наказание являются уголовно-правовыми категориями, понятиями, аккумулирующими в себе обобщенный (абстрактный) политико-правовой смысл социальных феноменов (ст. 14 и 43 УК РФ). В то же время уголовный закон содержит нормативные предписания, которые можно определить и как институты «преступление» и «наказание», которые подчинены соответствующим им категориям и выполняют по от-

ношению к ним свои конкретно-юридические функции (предметные характеристики преступлению или критерии уголовно-правовой оценки фактов реальной действительности). Несмотря на различие конкретно-юридических функций, нормативные образования, обслуживающие ту или иную уголовно-правовую категорию, имеют одинаковое уголовно-политическое значение, являются однопорядковыми, взаимодействуют и обеспечивают реальное взаимодействие самих категорий.

Так, институт «преступление», обслуживающий одноименную категорию, включает в себя нормативные предписания ст. 15 и 17 УК РФ. Его назначение состоит в предметной юридической характеристике преступления как уголовно-правового феномена.

Положениями ст. 15 УК РФ дифференцируется его уголовно-правовое значение. Таким образом обеспечивается взаимодействие института преступления и других однопорядковых (или однотипных) институтов (например, стадий совершения преступления), а также институтов, обслуживающих другие категории (например, наказание, назначение наказания, освобождение от уголовной ответственности и наказания и т. п.).

Положениями ст. 17 УК РФ определяются конкретно-юридические границы преступления как уголовно-правового феномена, посредством которых проводится отграничение единичного преступления от множественности преступлений. Таким образом, создаются предпосылки решения практических вопросов назначения наказания, не говоря уже об их включении в процесс уголовно-правовой оценки факта социальной действительности (т. е. квалификации преступления).

Структурная обособленность нормативных предписаний не имеет исключительного (существенного) значения для института Общей части уголовного права вопреки мнению В.П. Коняхина, который считает, что внутри главы УК РФ помещаются нормативные предписания, относящиеся к «видовым» институтам, а внутри раздела УК РФ — предписания, относящиеся к типовым институтам¹¹.

Так, внутри гл. 3 УК РФ помещена статья о рецидиве преступлений (наряду с положениями о понятии преступления, категориях и совокупности преступлений). Законодательное определение и дифференциация рецидива в современной российской уголовно-правовой системе не имеет того значения, которое придавалось ей во время действия УК РСФСР 1960 г.

В современной российской уголовно-правовой системе рецидив характеризует не преступление, а фактор социальной опасности лица, совершившего преступление¹². Представляется, что положения о рецидиве преступлений помещены в главу о понятии преступления и его видах (а также раздел о преступлении) по случайному (терминологическому) основанию. Они не определяют формально-юридических границ преступления как уголовно-правового феномена. Скорее, они относятся к институту назначения наказания, обслуживающему категорию «наказание», поскольку уголовно-правовое значение рецидива ограничено ролью обстоятельства, отягчающего наказание, а также ролью обстоятельства, влияющего

на определение вида исправительного учреждения при осуждении лица к лишению свободы на определенный срок.

Как в первом, так и во втором случае рецидив выступает в качестве элемента института назначения наказания и, следовательно, в конкретно-юридическом смысле он не только не относится к институту «преступление», но и не имеет прямого отношения к категории «преступление».

Также к институту освобождения от наказания относятся нормативные предписания, структурно обособленные от гл. 12 УК РФ: ч. 5 ст. 72, ст. 92, 93 и т. п.

Обслуживают категорию «преступление» институты стадий и обстоятельств, исключающих преступность деяния. Оба этих института исполняют роль критериев оценки особенных фактов социальной действительности с точки зрения преступления как уголовно-правового феномена: в одном случае — в связи с незавершенностью поведенческого акта; в другом — в связи с обстоятельствами конкретной жизненной ситуации, имеющими социальное значение (как полагает Н.В. Шигина, выходящими за рамки предмета уголовно-правового регулирования¹³).

Институт «наказание», обслуживающий одноименную категорию, включает в себя положения гл. 9 УК РФ, а также ст. 88 УК РФ. Его функция заключается в предметной конкретно-юридической характеристике наказания как уголовно-правового феномена для реализации его социально-политического значения, декларированного в ст. 43 УК РФ. Категорию «наказание» обслуживают институты назначения наказания и освобождения от наказания. Их функция состоит в обеспечении механизмов достижения целей наказания как политико-правового феномена. Благодаря действию этих механизмов наказание превращается из политико-правового феномена в феномен уголовно-правовой, факт социальной и правовой действительности.

Согласно этой логике возникает вопрос о том, какую уголовно-правовую категорию обслуживают нормативные предписания об освобождении от уголовной ответственности, соучастии, судимости, иных мерах уголовно-правового характера, амнистии и помиловании. Все перечисленные институты исполняют различные уголовно-политические и конкретно-юридические (уголовно-правовые) функции, т. е. имеют различную уголовно-политическую и уголовно-правовую природу.

В доктринальных источниках судимость традиционно трактуется как форма реализации уголовной ответственности. Такая позиция представляется несколько упрощенной. Судимость имеет сложную правовую природу, поскольку в одних случаях она является юридическим фактом однократного действия, а в других рассматривается как юридический факт — событие (состояние)¹⁴. Как факт однократного действия судимость влияет на установление рецидива и определение его вида, что, в свою очередь, влияет на усиление наказания посредством применения особого порядка его назначения (ст. 68 УК РФ). Кроме того, в этом качестве факт судимости препятствует применению некоторых статей Общей

части УК РФ, связанному с условием совершения лицом преступления впервые. Она влияет на порядок применения условно-досрочного освобождения от отбывания наказания (ст. 79 УК РФ), порядок определения вида исправительного учреждения (ст. 58 УК РФ). Таким образом, в этом качестве судимость вполне можно отнести к формам реализации уголовной ответственности.

В то же время следует иметь в виду, что уголовно-правовое значение судимости в условиях и основаниях применения форм реализации уголовной ответственности зиждется на идее предупреждения с учетом повышенной социальной опасности лица, совершившего преступление с признаками рецидива, опасного и особо опасного рецидива. В другом качестве (юридического факта — события), являясь состоянием, судимость исполняет иную социально-правовую и уголовно-политическую функцию. Состояние судимости — это правовое положение лица. Оно имеет значение для общеправовых ограничений в отношении лиц, имеющих или имевших судимость, и служит основанием для установления социально-правового контроля за посткриминальным поведением осужденного¹⁵.

По справедливому мнению Н.В. Щедрина, система посткриминального контроля за лицами с криминальным прошлым, является элементом самостоятельного направления социально-правовой политики, отражается в ряде уголовно-правовых нормативных предписаний, а также в отраслевом законодательстве и образует отрасль социальной и правовой практики, которая призвана обеспечить безопасность общества от неблагополучных в криминальном отношении лиц. На языке уголовного права это означает: решать задачи предупреждения преступлений. Таким образом, он выделяет понятие «меры безопасности»¹⁶.

В конечном итоге не только общеправовое, но и уголовно-правовое значение судимости связано с идеей мер безопасности. Представляется, что аналогичная природа свойственна и иным мерам уголовно-правового характера¹⁷.

Конечно, в юридической литературе пока не сложилось определенно-го представления о юридической природе судимости, а также иных мерах уголовно-правового характера. Возможные изменения в уголовном законодательстве могут внести коррективы в решение этого вопроса. Не исключено, что меры безопасности в свое время получают собственное категориальное значение. Однако в контексте нашего исследования достаточно убедиться в том, что оба этих института не имеют прямого отношения ни к одной из известных уголовно-правовых категорий (преступление, наказание, ответственность).

Амнистия и помилование, по справедливому замечанию С.А. Сотникова, являются не уголовно-правовыми, а государственно-правовыми институтами. В ст. 84 и 85 УК РФ закреплены лишь уголовно-правовые последствия их применения, которые, к тому же, являются экстраординарными по отношению к уголовно-правовым институтам освобождения от уголовной ответственности и наказания¹⁸.

«Уголовная ответственность» — еще одна уголовно-правовая категория. К сожалению, в юридической литературе термин «категория» употребляется без должного критичного осмысления. Далекое не всякое традиционное уголовно-правовое понятие имеет значение категории как обобщенной формы осознания социально-политических потребностей. Конструктивный взгляд на нее предполагает выделение особенной социально-политической (уголовно-политической) роли понятия и определение ее места в системе других уголовно-правовых категорий («преступление» и «наказание»). Только таким образом можно достичь понимания системы взаимодействий всех уголовно-правовых понятий и институтов.

Особенная уголовно-политическая функция категории «ответственность» как обобщенной формы осознания социально-политических потребностей отражена в теории, выдвинутой А.А. Ашиным и Е.В. Лошечковой. Эта теория далека от традиционной (на первый взгляд). В то же время она не противоречит ей, но показывает ответственность во взаимодействии с другими уголовно-правовыми понятиями. Указанные авторы рассматривают ответственность как обобщенное промежуточное понятие — звено, связующее категории «преступление» и «наказание». «Выбирая определенный (прежде всего, негативный) вариант поведения, — отмечают они, — субъект выбирает и соответствующую реакцию на свой поступок. Отсюда социальная ответственность — это осознание лицом связи между собственным деянием и ответом на него со стороны общества (государства, коллектива). Реальное негативное воздействие — вопрос практики. В конкретном случае субъект может избежать его и сам этот осознает. Однако, по общему правилу, ответ должен иметь место. Необходимость негативной реакции, которая и представляет собой связь между нарушением социальной нормы и ответом за нарушение, может удерживать лицо от общественно вредного деяния. Так можно определить субъективный аспект ответственности. *Социальная ответственность как объективное явление — это собственно закономерная связь между деянием субъекта и реакцией* (выделено нами. — Т.Н.) инстанции на деяние (необходимость реакции на социально значимое поведение)¹⁹.

Являясь частью социальной ответственности, юридическая ответственность (в т. ч. уголовная) выполняет свое основное предназначение — обеспечивает соблюдение социальных норм. С точки зрения системы уголовно-правовых категорий, уголовная ответственность обеспечивает реализацию связи между преступлением и наказанием. Не только в абстрактном, юридическом, но и в практическом смысле между преступлением и наказанием существует дистанция. На ней помещается целая отрасль права (уголовно-процессуальное), характеризуя которую, Н.Н. Полянский отмечал, что сущность уголовного процесса сводится к доказывающему государством своего права на наказание²⁰.

Правомерность подобной аналогии подтверждается и в позиции вышеуказанных авторов. «Юридическая ответственность представляет собой

необходимость определенного наказания за определенное правонарушение. Важным этапом реализации ответственности выступает правоприменительный акт. Необходимость конкретного наказания за конкретное противоправное деяние приобретает зримое выражение и получает возможность реализоваться с постановлением правоохранительного акта. Этому способствует и то, что правоприменительный акт привязывает юридическую ответственность к конкретному индивиду»²¹.

Интересно, что трактовка ответственности как категории — посредника между категориями «преступление» и «наказание» — не так уж и нова. Например, М.Д. Шаргородский писал: «Ответственность — это необходимость для человека претерпеть за свой вредный для общества поступок, порицание и связанные с ним меры государственного принуждения»²².

Институт освобождения от уголовной ответственности относится к категории «ответственность» по определению. Его функция — установление конкретно-юридических пределов уголовной ответственности (связи между деянием и уголовно-правовым принуждением) на основании критерия ее социальной целесообразности. Эта связь может быть прервана при наличии условий и оснований, предусмотренных ст. 75, 76, 78, 90 УК РФ.

К этой же категории относится и институт соучастия, функция которого заключается в определении оснований и пределов ответственности множества лиц, участвующих в совершении одного преступления. Таким образом, дифференцируется конкретно-юридическое (уголовно-правовое) значение социально-политических феноменов «преступление» и «наказание», а также связь между ними применительно к конкретным обстоятельствам совместного участия нескольких лиц в совершении умышленного преступления.

Состав преступления, как и другие институты уголовного права, является критерием оценки юридического значения факта социальной действительности, обеспечивающим связь между уголовно-правовыми категориями «преступление» и «наказание». Он служит предметному воплощению категории «уголовная ответственность». Установление всех признаков состава преступления определяет необходимость предусмотренного законом наказания за конкретное преступление конкретного лица.

По справедливому мнению А.И. Бойко, «в гносеологическом плане состав преступления допустимо рассматривать в трех самостоятельных, но соотносимых значениях, что обязывает нас различать: 1) объективную сторону преступления как явление социальной действительности вообще; 2) объективную сторону фактического состава общественно опасного деяния как частицу существующей реальности, именуемой преступлением, и, наконец, 3) объективную сторону состава преступления как законодательную конструкцию, модель, структурированное нормативное понятие о данном криминальном явлении, абстракцию»²³.

Исходя из вышеизложенного, следует задаться вопросом: что именно мы имеем в виду, проводя связь между преступлением и составом преступления: преступление как уголовно-правовую категорию (понятие престу-

пления, предусмотренное ст. 14 УК РФ, исполняет как раз эту функцию) или институт преступления? А также — в каком качестве (из трех выше указанных) нам представляется состав преступления?

Поскольку состав преступления представляет собой институт уголовного права, исполняющий служебную роль, его функция является не уголовно-политической, а конкретно-юридической, обеспечивающей предметное воплощение уголовно-правовой категории в социально-правовой действительности. Однако с этой точки зрения, состав преступления является институтом, обслуживающим не понятие «преступление», а другую категорию — ответственность.

Таким образом, признаки преступления и признаки состава преступления относятся к разнопорядковым уголовно-правовым институтам. Общественная опасность и противоправность — признаки, относящиеся к понятию (или институту) «преступление».

Характеристика деяния как признака состава преступления должна ставиться в зависимость от его институтивной принадлежности и конкретно-юридической функции. Конкретно-юридическая функция состава преступления, как уже отмечалось, состоит в том, что он определяет наличие юридического факта, лежащего в основании уголовной ответственности, т. е. констатирует необходимость применения предусмотренного законом наказания за конкретное преступление, совершенное конкретным лицом.

С точки зрения юридического факта, не имеет значения форма поведенческого акта (активная или пассивная). Юридическое действие является жизненным фактом лишь постольку, поскольку в нем проявляется сознание и воля конкретного лица. Поэтому для констатации факта деяния необходимо установить лишь наличие сознательного и волевого проявления.

Определение противоправного характера деяния — вопрос его юридической оценки. Для ее осуществления имеют значение другие обстоятельства (признаки), совокупность которых и образует юридико-фактическую конструкцию.

¹ См.: *Понятовская Т.Г.* Концептуальные основы системы понятий и институтов уголовного и уголовно-процессуального права. Ижевск, 1996. С. 150.

² *Коняхин В.П.* Теоретические основы построения Общей части российского уголовного права. СПб., 2002. С. 168.

³ См.: Там же. С. 170.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: *Кленова Т.В.* Основы теории кодификации уголовно-правовых норм. Самара, 2001. С. 195.

⁶ *Лесниевски-Костарева Т.А.* Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М., 1998. С. 166.

⁷ См.: *Яцеленко Б.В.* Противоречия уголовно-правового регулирования. М., 1996. С. 51; см. также: *Малков В.П.* Понятие, предмет, задачи и система уголовного права России // Уголовное право России. Часть Общая / отв. ред Л.Л. Кругликов. М., 2000. С. 10 и др.

⁸ *Коняхин В.П.* Указ. соч. С. 170.

⁹ См.: *Козаченко И.Я.* Уголовное право как основной инструмент уголовно-правового регулирования // Уголовное право. Общая часть / отв. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова. М., 1997. С. 6–7.

¹⁰ См.: *Коняхин В.П.* Указ. соч. С. 170–172.

¹¹ См.: Там же. С. 171–172.

¹² См.: Манахова М.П. Профессиональные запреты в отношении лиц с криминальным прошлым: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2008. С. 12.

¹³ См.: Шигина Н.В. Отражение интересов субъектов уголовного права и субъектов уголовно-правовых отношений в Уголовном кодексе Российской Федерации. Владимир, 2008. С. 25–38.

¹⁴ См.: Понятовская Т.Г., Шаутаева Г.Х. Правовое значение судимости. Ижевск, 2003. С. 19–31.

¹⁵ См.: Горобцов В.И. Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: вопросы теории и практики. Екатеринбург, 1995; Горобцов В.И. О правовой регламентации института судимости в Уголовном кодексе Российской Федерации 1996 г. // Уголовное право и современность: межвузовский сборник научных трудов. Красноярск, 1998; Филимонов О.В. Посткриминальный контроль: теоретические основы правового регулирования. Томск, 1991; Игошев К.Е. Социальный контроль и профилактика преступления. Горький, 1976; Игошев К.Е., Шмаров И.В. Социальные аспекты предупреждения правонарушений (проблемы социального контроля). М., 1980; Манахова М.П. Указ. соч. и др.

¹⁶ Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. Красноярск, 2000. С. 91–108, 120–131.

¹⁷ См.: Калинина Т.М. Уголовно-правовая сущность иных мер уголовно-правового характера // Уголовное право: стратегия развития в 21 веке. М., 2009; Она же. Институт конфискации нуждается в переосмыслении // Прогаляни у кримінальному законодавстві. Міжнародний симпозіум, 12 – 13 вересня 2008 р. Львів, 2008; Она же. Принудительные меры медицинского характера: меры государственного принуждения или меры безопасности // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1; Пунигов А.С. Иные меры уголовно-правового характера (понятие, виды, общая характеристика). Владимир, 2007 и др.

¹⁸ См.: Сотников С.А. Амнистия: сущность и применение. Владимир, 2006. С. 7–30.

¹⁹ Ашин А.А., Лошенкова Е.В. Общие вопросы ответственности в уголовном праве. Владимир, 2008. С. 23.

²⁰ См.: Полянский Н.Н. Очерки общей теории уголовного процесса. М., 1927. С. 88.

²¹ Там же. С. 102.

²² Шаргородский М.Д. Детерминизм и ответственность // Избранные работы по уголовному праву. СПб., 2003. С. 359.

²³ Бойко А.И. Преступное бездействие. СПб., 2003. С. 42.

Е.Б. Лиско*

СИСТЕМА УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ

В настоящее время вопрос о системе наказаний носит дискуссионный характер и не получил достаточной проработки как в теории уголовного права, так и в практике применения уголовного закона. Уголовное законодательство РФ не упоминает о системе наказаний и в ст. 44 УК РФ закрепляет только виды наказаний. Однако доктрине уголовного права известна категория «система наказаний».

Прежде чем осветить существующие дефиниции системы наказаний, необходимо отметить, что понятие «система» претерпело длительную эволюцию. Вместе с тем в определении понятия «система» до сих пор не выработано единого понимания.

Обычно термин «система» употребляют, стремясь познать внутреннюю структуру какого-либо объекта, рассматривая затем функциональные взаимосвязи между элементами этой структуры и определяя функцию всего объекта в целом. Система — это множество элементов, находящихся

* Лиско Елена Борисовна — магистр юриспруденции, адвокат межрегиональной коллегии адвокатов Саратовской области.

ся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство¹.

Анализ прежней и современной учебной литературы по уголовному праву показывает, что сущность системы наказаний раскрывается как установленный законом перечень наказаний, расположенных в определенной последовательности с учетом их сравнительной тяжести. Например, такого же определения придерживается А.А. Пионтковский². Подобное определение дается и в других учебниках, отличаясь небольшими не принципиальными расхождениями. Так, А.И. Коробеев пишет: «Система наказаний — это установленный уголовным законом целостный и исчерпывающий перечень видов наказаний, строго обязательных для суда и расположенных в определенной, иерархически заданной последовательности в зависимости от их функционального назначения, а также характера и сравнительной тяжести»³. Т.Ю. Погосян трактует систему наказаний как установленный законом обязательный и исчерпывающий перечень уголовно-правовых мер принуждения, расположенных по степени их сравнительной тяжести⁴. А.В. Наумов считает, что система наказаний — это установленный в уголовном законе исчерпывающий перечень видов наказаний, расположенных в определенном порядке⁵. Э.Н. Жевлаков систему наказаний определяет как установленный уголовным законодательством исчерпывающий и обязательный для судов перечень видов наказаний, расположенных в определенной последовательности с учетом их сравнительной тяжести⁶.

Полагаем, что отождествление перечня наказаний и системы наказаний, как это рассматривал А.А. Пионтковский и излагается в приведенной учебной литературе, не представляется возможным. Согласно словарю русского языка под редакцией С.И. Ожегова слово «перечень» определяется «как перечисление кого-чего-нибудь по порядку, а также список с таким перечислением»⁷. «Система, — как определяет ее С.И. Ожегов, — нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во временной связи частей»⁸. Перечень как список, перечисляющий какие-либо объекты в определенном порядке, не может уложиться в это понятие. Перечисление, или перечень наказаний не создает целостности и единства системы. Система наказаний представляет собой более сложную структуру и состоит из элементов, т. е. составных частей этой системы. В соответствии с основными идеями общей теории систем главными признаками системных объектов являются целостность и качественная определенность объекта: во-первых, его ограниченность от других объектов; во-вторых, наличие в объекте взаимосвязанных и опосредующих друг друга и свое целое иерархически организованных частей (элементов); в-третьих, наличие у объекта интегральных свойств, которые могут отсутствовать у частей, взятых порознь. Структурность системы означает, что система есть совокупность взаимосвязанных элементов, причём эти элементы также являются системами, т. е. как таковых элементов не существует, есть лишь подсистемы.

Указанные признаки обнаруживают себя в совокупности наказаний, набор которых не является беспорядочным, а образует сложный интегрированный комплекс качественно определенных, взаимосвязанных, взаимодополняющих и взаимодействующих элементов, обладающий целостной устойчивой структурой, что, безусловно, позволяет говорить о системе наказаний.

И.С. Ной считает, что система наказаний представляет собой систему определенных элементов, которые, в свою очередь, также являются системами. Каждый вид наказаний в отдельности — своя особая система, а каждый из элементов этой системы, например, кара, тоже система и с помощью кары как системы можно не только определить состав в каждом виде уголовного наказания, но и выявить специфический элемент уголовной кары, отличить уголовной наказание от других мер правового принуждения⁹.

А.Л. Цветинович дает определение системы наказаний как социально обусловленной совокупности установленных законом взаимодействующих определенных видов наказаний, построенной в порядке возрастания объема кары в них¹⁰. Упомянутый автор, не пользуясь в данном случае термином «перечень наказаний», использует более удачное выражение — «совокупность видов наказаний». Если используется понятие «вид наказаний», а «не перечень наказаний» или «наименование наказаний», то под этим словом подразумевается все содержание данного наказания: его законодательные пределы, условия отбывания наказания, т. е. всего того, что входит в содержание его как элемента системы наказаний, имеющего свою собственную систему. Существование понятия «система наказаний» объясняется тем, что набор видов наказания не является беспорядочным. Все виды наказания связаны между собой и образуют единый комплекс. В их совокупности обнаруживаются признаки системы, которые выявляются на основе данных общей теории систем, представляющей собой один из разделов философии.

Раскрывая общее (философское) понятие системы, А.Л. Цветинович отмечает, что каждую систему характеризуют следующие общие признаки: наличие некоего множества объектов; отграничение этого множества объектов от других объектов; конечность числа объектов, составляющих данное множество; упорядоченность этих объектов и взаимная связь между ними; наличие между объектами определенных отношений, принимающих форму противоречивого взаимодействия¹¹.

Сравнивая систему наказаний в уголовном праве с общим понятием «система», автор делает вывод, что данная система обладает следующими признаками: имеет множество элементов (объектов); имеет отграничение от других правовых явлений (например, от системы административных взысканий); число ее элементов (видов наказаний) является конечным; система наказаний носит упорядоченный характер, ее элементы расположены в определенном порядке и т. д.¹²

А.Э. Жалинский дает следующее определение системы наказаний: «Виды наказаний образуют систему видов наказания, позволяющую суду

на основе закона с учетом опыта судебной практики, общественного правосознания и научных рекомендаций рационально и по возможности эффективно использовать различные меры воздействия на осужденного, сочетая имущественные лишения, ограничения собственно личных неимущественных неотъемлемых прав и интересов, воздействие на психологическую структуру личности, ограничение использования своих профессиональных возможностей в будущем». Далее автор делает вывод, что система наказаний представляет собой целостный инструмент уголовно-правового воздействия и не сводится к простому перечню видов наказания, высказывает предположение, что «вид наказания, чаще назначаемый на практике, очевидно, и занимает основное положение в системе наказаний»¹³ и выделяет общие нормативные свойства системы наказаний: легализованный характер, т. е. закреплённость в законе, обязательность и принудительность; взаимодополняемость и зависимость отдельных видов наказаний; регламентированность выбора мер наказания.

Кроме того, дополнительно выделяются общие свойства системы: направленность воздействия на различные элементы структуры личности, ее интересы, мотивацию поведения; потенциальная возможность адаптации к различным социальным интересам и типам правового сознания; потребность в особом социально-правовом механизме реализации, в который входят: правоохранительная система, позиции общества, в частности готовность выделять необходимые ресурсы и т. д.

А.Э. Жалинский разделяет элементы системы наказаний следующим образом: отдельные виды наказаний; различные группы видов наказания, которые, как правило, строятся на одном из свойств с целью выявить, показать его (свойства) практическое значение; связи между отдельными видами и группами видов наказания¹⁴.

Система — это целостная совокупность элементов. Это означает, что, с одной стороны, система — целостное образование, а с другой — в ее составе отчетливо могут быть выделены целостные объекты (элементы). При этом следует иметь в виду, что элементы существуют лишь в системе.

У всякой системы есть цель. Состав элементов, входящих в структуру системы наказаний, обуславливается ее целенаправленностью. Идеальным результатом системы наказаний должно стать достижение целей, обозначенных в УК РФ, а именно: восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений.

Таким образом, система наказаний представляет собой совокупность ограниченного количества взаимосвязанных и опосредованных друг другом иерархически организованных элементов (видов наказаний), характеризующихся целостной устойчивой структурой, объединенных результатом ее направленности, выраженным в целях наказания, определенных УК РФ.

¹ См.: Большая советская энциклопедия. М., 1976. Т. 23. С. 463.

² См.: Пионтковский А.А. Курс советского уголовного права. М., 1970. Т. 3. С. 56.

³ См.: Российское уголовное право. Общая часть / под ред. В.С. Комиссарова. М., 2005. С. 379.

⁴ См.: Козаченко И.Я., Незнамов З.А. Уголовное право. Общая часть, М., 1999, С. 321.

⁵ См.: Наумов А.В. Российское уголовное право. М., 2004. Т. 1. С. 351.

⁶ См.: Здравомыслов Б.В., Красиков Ю.А., Рарог А.М. Уголовное право. Общая часть. М., 1994. С. 345.

⁷ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1991. С. 510.

⁸ См.: Там же. С. 717.

⁹ См.: Ной И.С. Сущность и функции уголовного наказания в Советском государстве. Саратов, 1973. С. 33.

¹⁰ См.: Кругликов Л.Л. Уголовное право России. Общая часть. М., 1999. С. 348.

¹¹ См.: Там же. С. 346.

¹² См.: Там же.

¹³ Игнатов А.И., Красиков Ю.А. Уголовное право России. Общая часть. М., 1998. С. 381.

¹⁴ См.: Там же.

Г.Х. Патеева*

РОЛЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ ПО ПРОБЛЕМЕ КОРРУПЦИИ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ НАКАЗАНИЯ**

Одна из задач, стоящих перед Российским государством, — формирование демократических институтов — подразумевает прозрачность (транспарентность) судебной системы — объективный критерий независимости третьей власти. Отсутствие эффективного, отлаженного механизма взаимодействия средств массовой информации (далее — СМИ) и судов, определенных принципов освещения их работы образовало информационный вакуум, породивший ложные стереотипы, характеризующие судебную систему как замкнутый, закрытый от посторонних глаз мир, и журналистов как людей, априорно обвиняющих суды в коррупции.

В условиях жесткой критики работы судов со стороны СМИ на протяжении последних лет у общественности небезосновательно возникают сомнения в справедливости принимаемых ими решений¹. Так как для большинства обывателей законодательные нюансы, связанные с реализацией представителями третьей власти своих полномочий, в большинстве случаев вызывают сложности в их понимании, это нередко приводит к определенному простору для домыслов относительно влияний извне на работу судей. Свидетельством этого являются данные различных изданий, проводивших опросы за последние 5 лет, в соответствии с которыми число лиц, выражающих недоверие отечественным судьям, с каждым годом возрастает².

А. Симонов, председатель Фонда защиты гласности, считает: «Свобода слова и независимость судов — это вещи, которые порознь не растут... Суд находится в рамках, а журналисты эти рамки не понимают». Поэтому,

* Патеева Гюльнара Хамитовна — аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

** Статья подготовлена на основании грантового исследования автора «Законодательное ограничение судейского усмотрения при назначении уголовного наказания как главный способ борьбы с коррупцией в сфере правосудия», проведенного в 2007–2008 гг. для Саратовского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции.

по его мнению, «возникает искаженный облик суда: журналист, не различая юридических тонкостей, выхватывает эмоцию и из нее делает материал, который читатель или зритель воспринимает как факт»³. Подтверждением этому служат данные, полученные нами в ходе собственного исследования⁴: большинство сотрудников правоохранительных органов, адвокатов, юрисконсультов, работников судов (далее — компетентные лица) (51,6%) и часть самих судей (25%)⁵ утверждают, что вопрос о коррумпированности служителей отечественной Фемиды раздут СМИ.

Существует и другая проблема, связанная с освещением средствами массовой информации деятельности представителей третьей власти, которая носит более серьезный характер — воздействие СМИ на деятельность отдельных судей, в особенности в сфере уголовного судопроизводства, в частности при назначении наказания. По словам В.Н. Ткачева, председателя Ростовского областного суда, члена Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия, «с учетом связей, которые могут устанавливаться между судьями и СМИ, существует риск того, что судья поддастся влиянию журналиста ... важно, чтобы судья проявлял сдержанность в своих отношениях с прессой, чтобы он умел охранять свою независимость и беспристрастность, воздерживаясь от любого использования в личных целях своих возможных связей с журналистами, от необоснованных комментариев по делам, находящимся на его рассмотрении. Именно в условиях юридически грамотного свободного и корректного общения судья должен и может выполнять свои задачи, не опасаясь давления, которое могут оказывать на него СМИ»⁶. Председатель Челябинского областного суда Ф.М. Вяткин приводит пример психологического давления, оказываемого на судей средствами массовой информации: «СМИ пишут: осудит ли суд чиновника за получение взятки? Если осудит — значит это суд, если не осудит — не суд»⁷. Однако данный пример не совпадает с результатами, полученными нами в ходе исследования. На вопрос: «Что оказывает наибольшее влияние на отечественных судей при отправлении правосудия?» самым непопулярным был ответ о влиянии на деятельность судей СМИ: граждан — 1,8% , компетентных лиц — 1,3% и судей — 4,8%⁸.

Отметим, что нередко отдельные публикации носят заказной характер. По мнению председателя Московского окружного военного суда, члена Высшей квалификационной коллегии судей РФ А.С. Безнасюка, «некомпетентные либо откровенно заданные выступления отдельных СМИ наносят значительный ущерб авторитету судебной власти... Такие публикации бросают тень на авторитет судебной власти и порождают сомнения относительно чистоты кадров судейского корпуса, формируют мнение о «тотальной коррупции судебной системы», ее прямой зависимости от преступных сообществ, других ветвей власти, а также ее несамостоятельности»⁹. В свою очередь, хотелось бы подчеркнуть, что в настоящее время, согласно социологическим исследованиям, лишь 14% граждан доверяют СМИ¹⁰. Средства массовой информации, как и другие сферы деятельности, не стали исключением в плане проникновения коррупции. Поэтому к

публикациям и выступлениям журналистов необходимо относиться с некоторой долей осторожности и определенной избирательностью, оценивать содержащиеся в них сведения в сопоставлении с иными источниками информации.

Несмотря на все указанные отрицательные моменты, связанные с взаимодействием СМИ и судов, обзор федеральных и региональных печатных изданий, а также анализ публикаций во всемирной сети Интернет в последнее время «значительно сократились безадресные обвинения в «зависимости отечественного судопроизводства», «высоком уровне коррумпированности российских судов», «недоверии, закрытости и равнодушии отечественного правосудия к нуждам простых граждан»¹¹. По мнению начальника отдела по связи со СМИ Верховного Суда РФ П.П. Одинцова, в ряде случаев некоторые негативные тенденции при формировании публичного образа судебной системы все-таки сохраняются, но «их носителями все меньше выступают федеральные российские СМИ и ведущие политики — в антисудебных эскападах солируют оппозиция, представители западных политических и экспертных кругов и связанные с ними некоммерческие организации в России, слишком близко к сердцу принявшие доклад Всемирного банка «Судебная система в странах с переходной экономикой: оценка прошлого и взгляд в будущее». Как правило, эти высказывания характеризуют перенос особенностей советского правосудия на нынешнюю систему, отсутствие конкретных представлений о текущем состоянии судопроизводства в России, экстраполяция собственного негативного судебного опыта на систему в целом»¹².

Что касается практики Европейского Суда (постановление «Лингенс против Австрии») по данному вопросу, то она показывает, что «... пределы допустимой критики в отношении политического деятеля как такового шире, чем в отношении частного лица. В отличие от последнего первый должен проявлять и большую степень терпимости к пристальному вниманию журналистов и всего общества к каждому его слову и действию»¹³.

По этому же вопросу в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» отмечено, что судам следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 2004 г.¹⁴ на 872 заседании Комитета Министров Совета Европы, политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

Для устранения отрицательных явлений, связанных с взаимодействием российских СМИ и судебной власти, 9 марта 2006 г. в Государственную Думу РФ Пленумом Верховного Суда РФ был внесен долгожданный зако-

нопроект «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации». Законопроект исходит из принципа размещения в сетях общего пользования всех решений судов, кроме принятых в закрытых судебных заседаниях. В нем также предусматриваются нормы, регулирующие отношения по обеспечению информационной прозрачности судопроизводства и прав граждан на получение достоверной информации о деятельности судов.

Положения законопроекта гарантируют открытость судебной деятельности и информации о работе судов, а также регулируют взаимоотношения судов и СМИ. В частности, проект предусматривает свободный доступ в судебные заседания и к судебным актам как граждан, так и журналистов. При этом предполагается, что граждане будут иметь право не только на получение информации о деятельности суда, но и на сведения биографического и профессионального характера о судьях¹⁵.

Однако до сегодняшнего дня данный законопроект так и не был рассмотрен, несмотря на то, что в обществе назрела объективная необходимость в его реализации.

О необходимости информационной транспарентности и взаимном сотрудничестве между средствами массовой информации и судебной властью высказываются не только журналисты, заинтересованные в получении полной, достоверной информации и освещении наиболее «шумных» судебных процессов. В.В. Путин, выступая на VI Всероссийском съезде судей, отметил, что «излишняя закрытость вредна», она «порождает ложные стереотипы в отношении работы судов»¹⁶. Схожей точки зрения придерживается и председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев: «Мы не должны обижаться на средства массовой информации, это не наши оппоненты, это наши союзники. Только через них... есть одна единственная возможность донести до общества, до граждан правду о работе российского правосудия»¹⁷.

Попытки решения проблемы взаимодействия СМИ и системы судебных органов предпринимаются не только на высшем — федеральном уровне, но и на местном — региональном.

На территориях отдельных субъектов Федерации издаются соответствующие нормативные акты¹⁸, методические рекомендации для лиц, ответственных за взаимодействие со СМИ в судах общей юрисдикции¹⁹; проходят конференции, круглые столы, тематические семинары, встречи с участием граждан, известных ученых, представителей региональных и федеральных СМИ, политиков, а также действующих судей, пресс-секретарей судов и управлений (отделов) Судебного департамента в регионах²⁰; осуществляются совместные проекты, связанные со съемками тематических ток-шоу²¹, и т. д. Ярким примером могут служить мероприятия, проведенные в Чувашской Республике, Республике Калмыкия, Астраханской, Ярославской и Рязанской областях. Данные субъекты выступили «пилотными» регионами проекта ТАСИС «Повышение осведом-

ленности общественности о российской правовой системе», реализуемого при сотрудничестве России с Европейским Судом. Среди основных целей проекта — информирование населения о правовой системе в России, формирование у граждан более активной позиции в отношении использования конституционных прав и имеющихся средств правовой защиты.

О потребности в информационной открытости свидетельствуют и результаты проведенного нами исследования. Большинство опрошенных указали, что для искоренения мнения общественности о коррумпированности судейского корпуса необходимо сделать более «прозрачной» деятельность представителей третьей власти при отправлении правосудия. Такого мнения придерживаются 27,6% опрошенных граждан и 31% компетентных лиц²².

Для построения конструктивных отношений между судьями и средствами массовой информации существует объективная необходимость в осуществлении следующих действий:

выработка основных принципов, на основе которых будут базироваться взаимоотношения представителей судов и СМИ;

создание официальных методических рекомендаций для судей и лиц, ответственных за взаимодействие со средствами массовой информации (пресс-секретарей) в судах и управлениях (отделах) Судебного департамента в регионах, регулирующих тактику поведения указанных субъектов с журналистами;

формирование устойчивого и компетентного журналистского круга, который будет заниматься освещением новостей, связанных с судебной системой;

организация обучения журналистов, освещающих вопросы, связанные с отправлением правосудия, с целью получения начальных знаний в сфере юриспруденции для более верного восприятия получаемой в процессах правовой информации, а затем ее доведения в неискаженном виде до широких масс. Данный шаг позволит преодолеть еще одну смежную проблему: правовую неграмотность населения и формирование определенного уровня правосознания у граждан;

создание (где отсутствуют) при областных и равных им судах, управлениях (отделах) Судебного департамента в субъектах Федерации собственных пресс-служб, а также поручение на уровне районных судов выполнения функций пресс-секретарей отдельным компетентным сотрудникам.

И, наконец, необходимо добиться от представителей Государственной Думы скорейшего рассмотрения и утверждения законопроекта «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

¹ URL: <http://www.vremya.ru/print/110129.html> (дата обращения: 10.09.2009).

² Так, если в 2003 г., по данным опроса компании «РОМИП-Мониторинг», проведенного по заказу «Ведомостей», 48% россиян считали, что большинство судей подвержены коррупции, то в 2007 г. мнение о наличии коррупции в судах разделяли уже почти 60% опрошенных: 22% считали, что в судах без денег ничего не решается, а 40% — что в судах «берут», но изредка. URL: <http://www.>

vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2003/11/04/68558, <http://www.asi-tass.ru/print/61189.html> (дата обращения: 10.09.2009).

³ Судебная власть в Пензенской области. 2007. № 2. С. 43.

⁴ Исследование осуществлялось на территории нескольких субъектов центральной части Российской Федерации (г. Москва, Московская, Пензенская, Саратовская, Воронежская, Тамбовская и другие области) в период с конца 2007 г. до середины 2008 г. Были опрошены различные группы лиц: 1) граждане, сюда также были включены юристы, работающие в гражданско-правовой сфере, не применяющие на практике вопросы назначения наказания, — 146 человек; 2) сотрудники правоохранительных органов, адвокаты, юрисконсульты, работники судов — 123 человека; 3) действующие федеральные и мировые судьи — 53 человека. Таким образом, всего было опрошено 322 человека. Лица, принявшие участие в исследовании, кроме своей трудовой принадлежности, различались по полу, возрасту и стажу работы в указанных органах (учреждениях).

⁵ Остальная часть опрошенных считает, что проблема коррумпированности судей существует и довольно серьезная — граждане (52,2%), компетентные лица (29,8%), судьи (5%); существует, но сильно преувеличенная СМИ — граждане (37,7%); разговоры о коррумпированности судей ничем не подтверждены — граждане (6,5%), компетентные лица (16,1%), судьи (45%); не существует — граждане (1,5%), компетентные лица (0,8%), судьи (15%); другое — граждане (2,2%), компетентные лица (1,6%), судьи (10%).

⁶ Ткачев В.Н. От Кодекса чести к Кодексу этики // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.supcourt.ru/print_page.php?id=2477 (дата обращения: 10.09.2009).

⁷ Лузин Л. Судья в безрассудном мире // Официальный сайт Челябинского областного суда. URL: http://www.chel-oblsud.ru/?html=smi_chr_30_07_03 (дата обращения: 10.09.2009).

⁸ Другие варианты ответов опрошенных: вышестоящие инстанции — граждане (32,7%), компетентные лица (38,5%), судьи (19%); коллеги по работе — граждане (5,4%), компетентные лица (7,1%), судьи (4,8%); политика государства, проводимая в сфере правосудия — граждане (9,5%), компетентные лица (19,9%), судьи (9,5%); органы государственной власти — граждане (10,1%), компетентные лица (9,6%), судьи (0%); общественное мнение — граждане (3%), компетентные лица (1,9%), судьи (4,8%); деньги и материальные блага — граждане (28%), компетентные лица (9,6%), судьи (0%); ничего не оказывает, судьи являются беспристрастными и принимают решение, основываясь только на законе и своем внутреннем убеждении — граждане (9,5%), компетентные лица (11,5%), судьи (57,1%); другое — граждане (0%), компетентные лица (0,6%), судьи (4,8%).

⁹ Безнасюк А.С. Открытость правосудия ему же на пользу // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.vkks.ru/print_page.php?id=96 (дата обращения: 10.09.2009).

¹⁰ URL: <http://www.isaev.info/pubs/551/> (дата обращения: 10.09.2009).

¹¹ Одинцов П.П. Особенности формирования общественного мнения о судебной системе в российских СМИ: Факторы эффективного взаимодействия // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.supcourt.ru/news_detale.php?id=2967 (дата обращения: 10.09.2009).

¹² Там же.

¹³ Европейский Суд по правам человека избранные решения: в 2 т. Т. 1 / под ред. В.А. Туманова. М., 2000. С. 527.

¹⁴ СПС «Гарант-Максимум» (дата обращения: 22.02.2008).

¹⁵ См.: Справка начальника Отдела по связям со средствами массовой информации Судебного департамента при Верховном Суде РФ Зиятдинова В.Р. Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов Российской Федерации // Судебный вестник Нижегородской области. 2007. № 2 (11). С. 18–19.

¹⁶ Цит. по: Безнасюк А.С. Указ. соч.

¹⁷ Там же.

¹⁸ См., например: Решение Совета судей Рязанской области от 1 июня 2007 г. «О мероприятиях по обеспечению доступности, открытости и прозрачности правосудия. О гласности и роли пресс-службы» // Буква Закона — журнал судейского сообщества Рязанской области. 2007. № 3 (19). С. 13–14.

¹⁹ См., например: Методические рекомендации для лиц, ответственных за взаимодействие со средствами массовой информации в судах общей юрисдикции Волгоградской области. Суды и СМИ: принципы и технология эффективного взаимодействия // Юридический вестник (Волгоград). 2007. № 1. С. 25–31.

²⁰ См.: Семкин А. Юристы овладевали журналистикой // Судебный вестник Адыгеи: журнал Судейского сообщества Республики Адыгея. 2006. № 4. С. 5–6; Отчет о семинаре по повышению уровня взаимного доверия между средствами массовой информации и системой судебных органов России // «Буква Закона» — журнал судейского сообщества Рязанской области. 2007. № 3 (19). С. 4–14; Катаргина В. Между СМИ и судами нет противоборства // «Буква Закона» — журнал судейского сообщества Рязанской области. 2006. № 3–4 (15–16). С. 34–39; Судебная власть в Пензенской области. 2007. № 2. С. 43; Суды

и СМИ: мы нужны друг другу // Правосудие в Татарстане. 2007. № 2 (31). С. 9–10; Правосудие в Хакасии (специальный выпуск). 2007. № 2(8). Посвящен вопросам, ставшим предметом обсуждения на научно-практической конференции «Суды и СМИ: принципы конструктивного взаимодействия»; Отношения между судами и средствами массовой информации должны строиться на взаимном уважении и доверии // Судебный вестник (Новосибирск). 2007. № 4. С. 6–8; Шалай В.С. Суды и СМИ // Вестник судебной власти: журнал судейского сообщества Курганской области. 2007. № 2(30). С. 17–18.

²¹ См.: Матвеева И. Программа ТАСИС на Рязанской земле. Ток-шоу «Слушается дело» // Буква Закона: журнал судейского сообщества Рязанской области. 2007. № 1–2(17–18). С. 17–21.

²² Иные варианты ответов на вопрос: «Какие меры необходимо предпринять для искоренения мнения общественности о коррумпированности органов правосудия?»: запретить в средствах массовой информации и Интернете публикации о коррумпированности судейского сообщества — граждане (2,4%), компетентные лица (9,9%); ужесточить требования к претендентам на должность судьи — граждане (31%), компетентные лица (23,2%); ограничить судебское усмотрение по отдельным категориям дел — граждане (5,2%), компетентные лица (13,4%); обеспечить участие граждан в процессе отправления правосудия (в виде постоянно действующего суда присяжных) — граждане (15,5%), компетентные лица (7%); ежегодно публиковать сведения о доходах судей и членов их семей — граждане (7,5%), компетентные лица (6,3%); а зачем его искоренять? — граждане (4,6%), компетентные лица (4,9%); другое — граждане (6,3%), компетентные лица (4,2%).

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Е.В. Покачалова*

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Категориальный аппарат любой отрасли права имеет важнейшее значение не только для ее изучения, но и определения основных векторов развития ее подотраслей и институтов. И даже в условиях, связанных с изменением государственного и политического устройства Российского государства, для каждой отрасли права категориальный аппарат остается наиболее стабильной частью ее методологии. Нет здесь исключений и для такой динамичной отрасли права, как финансовое право. Однако прежде чем рассматривать вопрос о понятийно-категориальном аппарате финансового права, необходимо остановиться на общетеоретической проблеме дифференциации правовых дефиниций на понятия и категории.

Под категорией принято понимать общие понятия, в которых отражены наиболее существенные стороны и свойства явлений. Известно, что в основе большинства правовых категорий, в т.ч. и финансово-правовых, лежит понятие «категория» в философском аспекте¹. Основоположниками и разработчиками философских категорий являлись Аристотель, Кант, Гегель². Особое внимание уделялось в философии разработке такой категории, как *сущность*. По Демокриту, «сущность вещи неотделима от самой вещи и производна от атомов, из которых она состоит». Согласно Платону, «сущность («идея») имеет сверхчувствительный нематериальный характер, вечна, бесконечна и является прообразом конкретных явлений». Дж. Локк, занимавший крайне номиналистическую позицию в вопросе об общем, считал схоластическую доктрину сущности, несостоятельной: «Сущность, насколько мы можем ее познать, есть чисто словесное явление и заключается просто в нахождении общего термина»³.

Авторы философского словаря при раскрытии термина «сущность» опираются на философов XX в. и приводят в качестве примера рассуждения Б. Рассела о том, что «понятие сущности имело в виду те из ее свойств, ко-

* Покачалова Елена Вячеславовна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

торые нельзя изменить, чтобы она не перестала быть сама собой...В действительности вопрос о «сущности» есть вопрос о том, как употреблять слова»⁴.

Современная философия определяет сущность как главное, основное определяющее в предмете, «это существенные свойства, связи, противоречия и тенденции развития объекта»⁵. Внешнее обнаружение сущности, форма ее проявления — есть не что иное, как явление. Именно явление, в отличие от сущности, которая скрыта от взора человека, лежит на поверхности вещей. Однако явление богаче и красочнее сущности, т. к. оно индивидуализировано и выражается в неповторимой совокупности внешних условий. Кроме того, в явлении существенное связано с несущественным, случайным, и потому каждое конкретное явление может соответствовать либо не соответствовать своей сущности и степень этого несоответствия может быть различной в каждом явлении. Эти выводы имеют важное значение при исследовании тех или иных правовых явлений и категорий и определении их соответствия (соотносимости) с заложенной в них сущностью. Важное значение для исследования в области правовых категорий имеют и выводы философов о классификации категорий.

В философии принято подразделять категории на *абсолютные* и *сравнительные*. Абсолютные категории приложимы к отдельным объектам, сравнительные соответственно — к парам объектов. Первые выступают как свойства объектов, вторые — как отношения между объектами. Единая категориальная структура мышления распадается на две системы понятий. В первую входят абсолютные понятия, представляющие свойства объектов, во вторую — сравнительные понятия, представляющие отношения между объектами. А.А. Ивин отмечает, что обе эти системы «внутренне связаны, цельны и самодостаточны, каждая из них, будучи необходимой в свое время и на своем месте, не лучше и не хуже другой»⁶.

Помимо подразделения категории на различные виды, важно также проводить различия между категориями и категориальными характеристиками. Например, в Философском словаре приводятся следующие примеры отличий между ними. Так, понятие «время» является категорией, а понятия «прошлое-настоящее-будущее» и «раньше-одновременно-позже» — две ее категориальные характеристики (абсолютная и сравнительная); понятие «детерминированность» — категория, а «необходимо-случайно-невозможно» и «причина-следствие» — ее категориальные характеристики⁷. Различие между категориями и категориальными характеристиками проводилось уже И. Кантом. Принимая это различие, следует констатировать, что большинство категорий предполагает для связи с миром абсолютные и сравнительные категориальные характеристики. В итоге, как справедливо отмечает А.А. Ивин, имеют место «два разных и дополняющих друг друга способа представления бытия, времени, пространства и т. д.»⁸. Этот вывод, безусловно, касается и правовых категорий.

Н.К. Вахтомин рассматривает категории как важнейшие формы мышления, которыми люди пользуется в процессе познания⁹. «Категории так же, как и формы мышления вообще, возникли в ходе общественной прак-

тики и являются отражением определенных существенных сторон действительности. Их значение в познании состоит в том, что они служат средством для выражения закономерностей внешнего мира в мышлении». «Термин “категория”», — пишет Н.К. Вахтомин, — в переводе с греческого языка означает высказывание чего-либо о чем-либо»¹⁰. При этом автор отмечает, что «на категории нельзя смотреть как на такое средство..., которым человек может пользоваться, а может и не пользоваться. Категории — такие формы, которыми человек всегда пользуется независимо от его воли и желания, если, конечно, он мыслит, познает. Никакое познание невозможно без категорий»¹¹. Однако, если с одной стороны, познание действительности возможно лишь с помощью категорий, то с другой стороны — «в ходе познания действительности сами категории обогащаются и развиваются. И в этом смысле они выступают как итог познания людьми действительности в ту или иную эпоху. Причем это такой итог, который создает новые возможности для дальнейшего познания действительности в последующую эпоху»¹².

В преломлении, например, к такому финансово-правовому явлению, как публичный (государственный и муниципальный) долг, важно констатировать, что категория публичного долга, с одной стороны, дает возможность познавать финансовую действительность, а с другой стороны, познание современной финансовой действительности и жизни позволяет говорить об обогащении и развитии таких категорий как государственный (муниципальный) долг и сублимировании их в такую синтетическую финансово-правовую категорию, как публичный долг.

На важное значение исследования основных (базисных) и специальных (специализированных) категорий различных отраслей права для развития не только конкретной отрасли права, но и всей науки о праве и государства в целом (юриспруденции), обращают внимание многие ученые, в т. ч. и финансоеды¹³.

Однако в науке имеются и иные, диаметрально противоположные позиции, некоторые из которых непосредственно оказывают влияние, а порой и непосредственно затрагивают узкоспециальные проблемы финансового права. В частности, на пути анализа научных проблем финансового права встает достаточно остродискуссионный вопрос общей теории права, без рассмотрения которого и выработки по нему собственной позиции продолжение исследования финансово-правовых вопросов становится практически невозможным. Дело в том, что в общей теории права как науке, где в тесном единстве сосуществуют «научные гипотезы о праве и его закономерностях», «логические противоречия» и «объективно-истинные знания», высказана точка зрения, согласно которой отраслевые юридические науки не имеют, а точнее «не вырабатывают каких-либо «собственных», отраслевых категорий»¹⁴, а пользуются исключительно общеправовыми категориями, выработанными теорией государства и права. Так, В.В. Нырков, вслед за В.М. Сырых, утверждает, что «все, без исключения, понятия общей теории го-

сударства и права являются не собственными ее категориями, а выступают в таком качестве по отношению к отраслевым юридическим наукам»¹⁵. Более того, некоторые представители науки теории права считают, что даже не все понятия теории права несут категориальную нагрузку, что обуславливается отсутствием у таких понятий методологического значения. При этом вопрос о критериях (признаках) наличия (отсутствия) у конкретного понятия общей теории государства и права названных методологических аспектов до настоящего времени остается дискуссионным. Не останавливаясь подробно на рассмотрении разнообразных позиций ученых-теоретиков по данной проблеме, отметим лишь, что «набор» указанных критериев меняется не только в зависимости от субъекта исследовательской деятельности, но и в зависимости от особенностей существующего государственно-политического строя, а также от специфики исторического периода развития государства¹⁶.

Однако, возвращаясь к выводу некоторых ученых-теоретиков о том, что практически все категории правоведения несут методологическую нагрузку и являются своеобразным методом познания и, не опровергая постулат о том, что «методологическую роль общей теории государства и права признают все ученые-юристы»¹⁷, считаем необходимым более подробно рассмотреть вопрос о понятийном аппарате отраслевых юридических наук. Безусловно, логически верна позиция А.М. Васильева: «...Представлять себе целостную картину правовой сферы общественной жизни возможно лишь на основе юридических категорий и понятий, которая выработала теория права...»¹⁸. Однако, анализируя ход правового исследования, выявляя последовательность логического ряда аргументов, а также инструменты правового познания роли и места категориальных понятий общей теории государства и права различными представителями этой науки, можно обнаружить некоторые общие логические противоречия и несоответствия в рассуждениях и некоторую дискретность в применении научного инструментария. Так, большинство авторов, аргументируя свои позиции относительно роли категорий, вырабатываемых общей теорией государства и права для специальных дисциплин, входящих в правоведение, проводят параллель между аналогичным значением философских категорий для всех частных наук. Первые, по их мнению, позволяют выстроить единую картину юридического мира, вторые — служат для создания цельной картины мира. Логика такого рассуждения будет полностью соответствовать истинному положению таких базовых отраслевых юридических наук, как уголовное право, уголовный процесс, административное право, трудовое право и др. Не случайно именно эти отрасли права приводятся всеми авторами как иллюстративный материал к выводам. Однако ни один из авторов, специалистов в области общей теории государства и права, не привел в качестве примера такую отрасль права, как финансовое право. Думается, что это не случайно. Ведь отправной точкой эволюционного пути становления и развития финансового права была финансовая наука и именно с развитием теории финансовой науки, а следовательно

но, с развитием её (финансовой науки) категорий связано развитие категориального аппарата финансового права как отраслевой юридической науки. Учитывая, что длительное время наука финансового права не получила должного развития¹⁹, специфика указанной отрасли правовой науки, на наш взгляд, не могла быть учтена теоретиками права в должной мере. Самобытность же предмета науки финансового права заключается в том, что в основе ее категориального аппарата лежат экономические, а не только (а порой и не столько) правовые категории. В систему науки финансового права, как будет показано далее, входят экономические категории и законы, аналогично тому, как в систему компонент общей теории права как науки учеными-теоретиками включаются философские категории и законы.

Так, известный специалист в области финансового права, профессор А.И. Худяков по поводу детерминизма экономических и финансово-правовых категорий писал: «...Совокупность экономических отношений, формирующая финансовый институт, в то же время является такой группировкой общественных отношений, которая составляет предмет того или иного правового института. Следовательно, правовой институт — это финансово-экономический институт, облеченный в правовую «одежду». Отсюда вытекает, что система Особенной части финансового права — это облеченная в правовую «одежду» финансовая система»²⁰. «Таким образом система Особенной части финансового права, — подчеркивает А.И. Худяков, — детерминирована финансовой системой государства. А именно: количество правовых институтов и их видов в точности соответствует количеству и видам экономических институтов. Правовых институтов, не соответствующих экономическим, попросту не существует»²¹.

В.В. Нырков, выдвигая тезис о невозможности разработок в отраслевых юридических науках собственных категорий, одновременно соглашается с тем, что некоторые категории теории права «зародились» в недрах именно отраслевых юридических наук. Например, первопроходцами в исследовании правоотношений были как раз не представители общей теории права, а представители гражданского права, соответственно из трудового права теоретиками права «заимствуется» категория «правового поощрения», из уголовного — понятие «наказание»²². Думается, что эти примеры наглядно иллюстрируют не только возможность, но и ценность отраслевых разработок общих системообразующих понятий и категорий. Кроме того, они вскрывают некоторое противоречие с выводами автора о том, что именно понятия общей теории государства и права, «пройдя путь от простых определений до методологических юридических конструктов, и становятся категориями правоведения»²³. Думается, что не «заимствование» общей теорией государства и права изначально разработанных в специальных юридических науках юридических абстракций делает последние категориями, а их (юридических абстракций) общенаучная значимость и весомость. Для «превращения» понятия отраслевой юридической науки в категорию важен не субъективный фактор (статус исследователя, в частности, принадлежность его к общему правоведению, а не к отраслевой юри-

дической науке), а объективный «ранг» самого понятия, наличие у последнего категориальных признаков.

Особо следует остановиться и на тезисе В.В. Ныркова о том, что категории общей теории права «...позволяют познавать явления правовой действительности с “единой”, “общей позиции”»²⁴. Совершенно верное, на первый взгляд, утверждение, которое в принципе является истинным для абсолютного большинства отраслей правоустройства, требует серьезной корректировки с позиций специфики отрасли финансового права. Тут, в частности, следует обратить внимание на то, что особенностью понятийного ряда финансового права является то обстоятельство, что в нем (а также в некоторых его основных подотраслях, например, налоговом праве) достаточно часто встречаются понятия, которые, не только с позиций научных абстракций, но и с позиций легальных дефиниций, закрепленных нормами финансового и налогового права, не совпадают с одноименными, синонимичными по названию понятиями, а также легальными дефинициями других отраслей правоустройства — гражданского, предпринимательского, уголовного. Такая особенность понятийного ряда финансового права обусловлена тесной связью финансово-правовых понятий с осуществлением государством в интересах всего населения страны особой публичной финансовой деятельности, а также связью указанных понятий с реализацией государством фискальной (от лат. *fiscus* — казна) функции²⁵. «Правило о высшей силе финансово-правовых понятий», в частности, понятий налогового права, по отношению к понятиям других отраслей права, закреплено сразу в двух кодифицированных нормативных правовых актах — Налоговом и Гражданском кодексах РФ²⁶.

Однако, как отмечалось ранее, с тезисом о том, что отраслевые юридические науки не имеют своего собственного, отличного от общеправового категориального аппарата, согласны не все ученые. Так, К.С. Бельский однозначно утверждает, что предмет науки финансового права, являясь единым, складывается из трех основных частей, «причем в каждой из них заключается часть содержания предмета. К ним относятся знания о: 1) финансово-правовых нормах; 2) финансово-правовых *категориях* (выделено нами. — *Е.П.*); 3) практике применения финансово-правовых норм»²⁷.

О финансово-правовых категориях ученый говорит как о «постоянном капитале» науки. «Финансово-правовые категории, — отмечает автор, — типа “государственные финансы”, “федеральный бюджет”, “бюджетный процесс”, “финансовая деятельность государства” образуют ... часть предмета финансово-правовой науки, на которую направлено научное познание. В этих понятиях выражено то главное, сущностное, что характеризует финансовое право в его постоянном развитии и что отражает наука финансового права. Именно финансово-правовые категории создают устойчивость данной науки, сохраняют её целостность, цементируют знания, которые образуют понимание финансового права как отрасли права. На основе такой системы связанных и скоординированных между собой узловых

категорий «...ученые — специалисты по финансовому праву» могут «формулировать научные определения, систематизировать материал, писать учебники и монографии»²⁸. При этом особо отмечается, что все три части предмета науки финансового права взаимосвязаны, а поэтому система накопленных данной наукой знаний отличается высокой степенью единства. Важно подчеркнуть, — отмечает профессор К.С. Бельский, — познавательную первичность финансово-правовых категорий и вторичность действующего финансового права и справедливо заключает, что «...наука финансового права изучает основные финансово-правовые категории, чтобы на базе этого постоянного капитала науки познавать действующее финансовое право». «Нельзя понять и подвергнуть толкованию финансово-правовые нормы без помощи финансово-правовых категорий»²⁹.

Специфические черты финансово-правовых категорий также обусловлены публичным характером финансового права. Так, М.В. Карасева, рассматривая вопрос о науке финансового права, особо отмечает, что она является публично-правовой. «Ее публично-правовой характер, — пишет автор, — проявляется в том, что она (наука финансового права. — *Е.П.*) исследует явления и процессы, затрагивающие не индивидуальные, а общественные, коллективные интересы, т. е. интересы высокой социальной значимости. В результате в области исследования ученых финансового права формируется та система знаний, обобщений, которая и составляет финансово-правовую науку»³⁰. Названная система знаний, по мнению М.В. Карасевой включает: «во-первых, финансово-правовые концепции, *финансово-правовые категории* (курсив наш. — *Е.П.*), финансово-правовые принципы)...»; «...во-вторых, правила юридической техники, которые должны быть использованы в ходе правотворческой деятельности в сфере государственных финансов»; «в-третьих, научные прогнозы и предложения по совершенствованию правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере государственных и муниципальных финансов»³¹.

Следовательно, вполне обоснованно можно констатировать, что, в отличие от многих отраслевых юридических дисциплин, действительно, в основном базирующихся на категориальном аппарате общей теории права, финансовое право стоит в указанном ряду, что называется особняком. И учитывая, что финансовое право есть совокупность юридических норм, регулирующих экономические общественные отношений по поводу аккумуляции, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов и финансовых ресурсов в целях удовлетворения задач и функций государства, а также других публичных интересов, в основе его правовых категорий, прежде всего, лежат категории экономические. К таким финансово-правовым категориям относятся такие категории, как «финансы», «финансовая система», «бюджет», «финансовые (денежные) фонды», «финансовые ресурсы» и многие другие. Традиционно к указанным категориям относились также категории «государственный и муниципальный кредит», «государственный и муниципальный долг», определя-

емые в финансово-правовой литературе последних лет общим термином «публичный кредит» и «публичный долг»³².

Все названные финансово-правовые категории требуют в настоящее время особого рассмотрения и тщательного анализа с учетом всех изменений, произошедших в России и мире. В частности, актуальность теоретико-правовых проблем выработки категории публичного (государственного и муниципального) долга как финансово-правовой категории обусловлена в т. ч. и включением в инструментарий финансов и финансовой деятельности большинства цивилизованных государств помимо налогов и такого инструмента, как государственные займы и долги. Важно исследование данной категории и для определения места и роли публичного (государственного и муниципального) долга в системе финансового права и системе финансового законодательства. Разработка указанной категории необходима как для развития доктрины финансового права, так и для реализации концепции единой финансово-правовой политики в области государственно-го долга.

Следует отметить, что специфика предмета финансового права настоятельно требует как от специалистов-финансоведов, так и от специалистов в области общей теории права комплексных научных исследований, специально посвященных проблемам понятийно-категориального аппарата такой отраслевой юридической науки, как финансовое право.

¹ Философский словарь определяет категорию (греч. *katēgoria* — высказывание, свидетельство) как «формы осознания в понятиях всеобщих способов отношения человека к миру, отражающие наиболее общие и существенные свойства, законы природы, общества и мышления» (Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. М., 1980. С. 148).

² Уже Аристотель рассматривал проблему категорий через призму соотношения некоего сущего с содержанием высказывания об этом сущем; Кант определял категории как формы (всеобщие), в которых мы мыслим все воспринимаемое, априорные (доопытные) формы созерцания и рассудка, упорядочивания нашего опыта; Гегель исследовал их как развивающиеся способы полагания абсолютным духом своего предмета, всеобщие формы его саморазвития и самоопределения, а также как духовные формы любого предметного содержания. Современные неопозитивисты рассматривают категории как: 1) «удобные» формы организации человеческого опыта; 2) «вместилища» данных опыта; 3) определенные языковые образования. К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин определяли категории как сформировавшиеся в процессе исторического развития познания и общественной практики, основанные на развитии способов предметной деятельности человека и способов общения формы отражения бытия природы и общественной жизни. Подробнее об этом см.: Категории // Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. С. 148–149.

³ Философия: энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. М., 2004. С. 841.

⁴ Там же.

⁵ Спиркин А.Г. Философия: учебник. 2-е изд. М., 2005. С. 281.

⁶ Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. С. 9.

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Философия: энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. С. 9.

⁹ См.: Вахтомин Н.К. О роли категорий сущность и явление в познании. М., 1963. С. 15.

¹⁰ Там же. С. 16.

¹¹ Там же. С. 20.

¹² Там же. С. 21.

¹³ См., например: Нерсесянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 2000; Бельский К.С. Финансовое право. М., 1994. С. 30–31. Это обусловлено тем, что именно правопонимание определяет «парадигму, принцип и образец (смысловую модель) юридического познания, собственно — правовое содержание, предмет и метод, соответствующий концепции юриспруденции» (Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 3).

¹⁴ Нырков В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006. С. 67.

¹⁵ Там же. С. 67; см. также: *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1: Элементный состав. 2-е изд., стер. М., 2004. С. 370 и след.

¹⁶ Так, например, С.С. Алексеев отмечает, что «методологическое значение имеют те общие понятия, которые по своему источнику разработаны на основе применения законов и категорий материалистической диалектики, а по своему содержанию характеризуют объективную диалектику права — его закономерности, его глубинные черты свойства» (*Алексеев С.С.* Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. М., 1973. Т. 2. С. 343). Другие авторы к указанным методологическим проявлениям понятия относят понятия, отражающие сущность «природы государства и права», «классово-политическую суть правовых явлений» (*Орзих М.Ф.* Содержание методологии юридической науки // Правоведение. 1973. № 1. С. 22; *Пионтковский А.А.* Юридическая наука, ее природа и метод // Советское государство и право. 1965. № 7. С. 76).

¹⁷ *Нырков В.В.* Указ. соч. С. 66.

¹⁸ *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категории права. М., 1976. С. 73.

¹⁹ Не случайно в СССР длительное время было менее 5 докторов юридических наук по финансовому праву.

²⁰ *Худяков А.И.* Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 203.

²¹ Там же. С. 205.

²² *Нырков В.В.* Указ. соч. С. 71.

²³ Там же. С. 66.

²⁴ Так, В.В. Нырков пишет, обращаясь к исследованию парных категорий «правовое поощрение» и «правовое наказание»: «Взяв понятие “наказание” от уголовного права и рассмотрев его с общетеоретических позиций, мы (выделено нами. — *Е.П.*) возведем его в ранг категории» (*Нырков В.В.* Указ. соч. С. 71). Однако следует учитывать, что ученый-исследователь любой юридической отраслевой науки знаком (обязан знать! согласно российскому образовательному стандарту) не только с основами, но и с последними достижениями общей теории государства и права (что не предполагает обратного, т. е. обязательности знания достижений частноюридических наук), в связи с чем «исследователь-отраслевик», занимаясь сугубо отраслевыми юридическими проблемами, связанными с понятийным аппаратом, в любом случае обращается к общеправовым аспектам исследуемых феноменов. Думается, что рассмотрение с общетеоретических позиций важнейших (системообразующих) понятий частноюридических наук не только возможно, но и необходимо в целях достижения целей качественного и комплексного исследования.

²⁵ В.Л. Кулапов дает этой функции двойное название «функция финансового контроля — фискальная (см.: *Кулапов В.Л.* Теория государства и права: учебное пособие. 4-е изд., испр. и доп. Саратов, 2005. С. 130).

²⁶ Так, ст. 11 ч. 1 НК РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 30 октября 2009 г. № 242-ФЗ) предусматривается, что институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства РФ, используемые в НК РФ, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено НК РФ. (См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1998. № 31, ст. 3824; *Российская газета.* 2009. 3 нояб. И далее в ст. 11 закреплено почти два десятка (а точнее — 17) специальных терминов, не считая указания п. 3 этой статьи о том, что понятия «налогоплательщик», «объект налогообложения», «налоговая база», «налоговый период» и другие специфические понятия и термины законодательства о налогах и сборах используются в значениях, определяемых в соответствующих статьях НК РФ. Соответствующая норма имеется и в ГК РФ. Так, п. 3 ст. 2 ч. 1 ГК РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ) «Отношения, регулируемые гражданским законодательством» закреплено правило о том, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в т. ч. к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством (*Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1994. № 32, ст. 3301; 2009. № 29, ст. 3582).

²⁷ *Бельский К.С.* Наука финансового права // *Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского.* М., 2006. С. 71.

²⁸ Там же. С. 72.

²⁹ Там же. С. 73.

³⁰ *Финансовое право: учебник / отв. ред. М.В. Карасева.* 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 75.

³¹ Там же. С. 75–76.

³² См., например: *Покачалова Е.В.* Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты) / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2007; *Она же.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2007.

Д.А. Смирнов*

ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПА ПУБЛИЧНОЙ ЦЕЛИ ВЗИМАНИЯ НАЛОГОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принцип публичной цели взимания налогов (принцип публичности налогообложения¹) представляет собой развитие общеотраслевого принципа финансового права: приоритетности публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан². В основании содержания данного принципа лежит феномен самого государства, создание которого поддерживает мысль национального интереса как двуединства суверенного территориального государства и гражданского общества³. Интерес в налоговом праве — это проявление отношения к нему с точки зрения государственности, оценка действий и решений в сфере, регулируемой налоговым законодательством. В интересе выражаются притязания, с одной стороны, а также правовая и иная оценка явлений, действий в правовой сфере — с другой. Он выступает побудителем, своего рода ценностью и установкой действовать или не действовать⁴. В налоговой сфере интерес состоит из двух компонентов: публичного интереса (государства и общества) и частного интереса (налогоплательщиков). Публичный интерес доминирует в налоговых правоотношениях, но при этом государство должно стремиться к максимальному сочетанию своих интересов с интересами налогоплательщика⁵. Чем это обусловлено? Для выяснения указанного вопроса проведем теоретический анализ.

Налоги взимаются на территории Российской Федерации на основе норм налогового права, существование которых обусловлено публичной деятельностью⁶. Изъятие государством в свою пользу определенной части валового внутреннего продукта в виде обязательного платежа составляет сущность налога⁷. Государство не может иметь потребности, отличные от потребностей общества, в связи с чем право собственности не является абсолютным и может быть ограничено в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства⁸.

В обязанности платить законно установленные налоги воплощен публичный интерес всех членов общества. Налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну государства, и обязан регулярно перечислять эту сумму в государственный или местный бюджет. В случае непоступления соответствующих сумм в бюджет имеет место недоимка, которая может быть принудительно и в бесспорном порядке взыскана с налогоплательщика в соответствии с налоговым законодательством.

* Смирнов Дмитрий Анатольевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Правоотношения, возникающие по поводу установления и взимания налогов, представляют собой отношения властного подчинения, предполагающие субординацию сторон, одной из которых (налоговому органу, действующему от имени государства) принадлежит властное полномочие, другой (налогоплательщику) — обязанность повиновения. Требования налогового органа и налоговое обязательство налогоплательщика следуют не из договора, а из закона⁹.

Таким образом, необходимо отличать налоговые правоотношения, которым присущ публично-правовой характер, от гражданско-правовых, в основе которых лежит частно-правовое начало, а также от других правоотношений, не являющихся налоговыми.

В налоговой практике¹⁰ и теории налогового права¹¹ категории публичного интереса и его соотношению с частным интересом в последнее время уделяется достаточно большое внимание. Причем многие указывают, что для современности характерна отрицательная практика имплементации публичного интереса в налоговых отношениях. Так, судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов отметил: «Представляется тревожной и опасной тенденция чрезмерно широкого употребления термина «публичный» как оправдания вмешательства государства в свободу экономических и иных отношений, являющихся сферой личных интересов граждан и юридических лиц. Позиция, когда публичные мотивы оправдывают и покрывают любое произвольное ограничение принципов добровольности, диспозитивности и равенства отношений автономных субъектов, не только абсолютно размывает традиционные и естественные границы частноправового и публично-правового регулирования до их полного смешения, но и представляет несомненную угрозу для всех индивидуальных прав и свобод»¹². Иными словами, сегодня, как и десятилетия назад, необходим баланс интересов государства и налогоплательщика, равновесие взаимодействия государственных институтов и общественных объединений¹³.

Российское государство все меньше реализует публичный интерес. Последний представляет признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития¹⁴. Следовательно, интерес социальной общности (общественный интерес) тогда становится публичным, когда он признан государством, обеспечен правом и служит условием существования и развития общества¹⁵.

Нельзя забывать, что прилагательное «публичный» имеет много значений и в зависимости от определяемого слова может приобретать весьма специфический смысл, что требует особой осторожности при его употреблении. Оно означает и общественный, и всенародный, открытый для публики, гласный, а также употребляется в значении, противоположном словам частный, личный, индивидуальный, не общественный, не государственный. Именно на последнем противопоставлении основывается традиционное деление права на частное и публичное. Публичное право в его изначальном смысле предполагает защиту общегосударственных интере-

сов и целей, наличие в этих отношениях государственных структур, субординации, властно-подчиненных отношений и правовых общеобязательных требований и ограничений, обоснованных в смысле ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ и определенных в федеральном законе¹⁶.

Конституционный Суд РФ часто употребляет слово «публичный», но вкладывает в него различный смысл в зависимости от обстоятельств. В одних случаях Конституционный Суд отождествляет публичный интерес с его синонимом — «общественный» (интерес общества), в других явно имеется в виду всего лишь открытый социальный характер деятельности, предназначенной для широкого круга лиц. Подмена этих смыслов приводит к ошибочным выводам и неверному установлению правовой природы общественных отношений¹⁷.

Таким образом, содержания общественного и интереса публичного (как признанного государством) не всегда тождественны. В идеале внутренние механизмы демократического правового государства должны переносить интересы его граждан на правовую почву, тем самым превращая их в публичные интересы. Однако в современной России наблюдается разрушение механизмов влияния общества на государство. Российское государство реализует больше интерес самой власти, т. е. бюрократии как обособленной и сформировавшейся социальной группы российского общества¹⁸. Здесь налицо квазипубличный интерес, который противопоставляется частному интересу налогоплательщиков¹⁹. Подтверждением этому, по справедливому высказыванию Д.М. Щекина, являются увеличение усмотрения правоприменителей и карательность по отношению к налогоплательщикам, а также формализм в реализации прав налогоплательщиков²⁰. Так, Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа»²¹ отметил, что «воспрепятствование» или «противодействие» налогоплательщика налоговому контролю дают правоприменительным органам возможность применить ответственность за пределами трехлетнего срока давности, что не предусмотрено Налоговым кодексом РФ (далее — НК РФ). Никакой конкретизации понятий «воспрепятствование» и «противодействие» при этом не было произведено. Это отдано на усмотрение правоприменителей, которые будут трактовать данные термины в свою пользу.

Другим примером искаженной интерпретации публичного интереса служит определение Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 138-О²², где указано, что по смыслу положения, содержащегося в п. 7 ст. 3 НК РФ, в сфере налоговых отношений действует презумпция добросовестности налогоплательщиков. Исходя из этой презумпции, в п. 3 мотивировочной части постановления специально подчеркивается, что конституционные гарантии частной собственности нарушаются повторным списанием налогов в бюджет с расчетного счета только добросовестного на-

логоплательщика. Следовательно, на недобросовестных налогоплательщиков не распространяются выводы, содержащиеся в его мотивировочной и резолютивной части, и принудительное взыскание в установленном законом порядке с недобросовестных налогоплательщиков не поступивших в бюджет налогов не нарушает конституционные гарантии права частной собственности.

При этом Конституционный Суд РФ не указывает общие критерии недобросовестности. Учитывая, что любой налогоплательщик стремится снизить издержки по уплате налогов, используя предложенную Конституционным Судом РФ позицию, практически любого налогоплательщика можно назвать недобросовестным, в частности того, кто осознанно пользуется установленными налоговыми льготами²³. Тем самым государство стремительно направляет правоприменение в пользу только своих интересов, обусловленных взглядами чиновников-бюрократов, у которых не существует цели обеспечения максимального баланса публичного и частного интересов. Таким образом, в правоприменительной практике происходит трансформация принципа публичности налогообложения. Взимание налогов в защиту публичных интересов, т. е. в пользу всего общества, стало подменяться тезисом взимания налогов в пользу государства, что также демонстрирует квазипубличный интерес.

На первый взгляд, общественный и государственный интерес представляют собой одно и то же, но, по сути, это два принципиально разных подхода к системе налогообложения. Поскольку налоги, в отличие от дани, собираются, чтобы удовлетворить интересы общества, в т. ч. и налогоплательщика, а не отдельные потребности государственных чиновников. Как правило, Конституционный Суд РФ использует для обозначения характера обязанности по уплате налогов или сущности налоговых правоотношений термин «публичные интересы»²⁴. Однако все чаще реализация принципа публичности налогообложения рассматривается «в целях обеспечения баланса государственных и частных интересов»²⁵ либо «баланса публичных интересов государства и частных интересов»²⁶. Иначе говоря, публичные интересы подменяются интересами государства²⁷. Особенно четко данная тенденция проявляется в содержании института ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах. В его состав традиционно включают финансовую, административную, уголовную ответственность налогоплательщика, налогового агента.

С начала формирования нового налогового законодательства законодатель урегулировал возможность привлечения к ответственности лишь частноправовых субъектов. Однако в научной литературе не раз поднимался вопрос о необходимости разработки правовых норм, регламентирующих ответственность государственных органов за возможные неправомерные действия в сфере налогов, в т. ч. и в случае незаконного применения мер принуждения (бесспорного списания с налогоплательщика сумм налога и пени), мер обеспечения (приостановления операций по счетам), необоснованного отказа в возврате излишне уплаченных (излиш-

не взысканных) сумм налога, возмещении налога при соблюдении налогоплательщиком всех установленных налоговым законодательством требований. К сожалению, действующий НК РФ не предусматривает механизм комплексного, всестороннего регулирования вопроса, связанного с ответственностью государства, налоговых органов, который позволял бы налогоплательщику рассчитывать на эффективный способ защиты своих нарушенных интересов²⁸. А это выгодно государству, но не обществу, состоящему из налогоплательщиков.

Конечно, при желании все негативные аспекты реализации публичного интереса можно свести к отсутствию в налоговых правоотношениях частного интереса. Как утверждает А.В. Демин, «наличие частного интереса в правовом регулировании означает заинтересованность лица участвовать именно в данном правоотношении. Речь идет о мотивации, сознательно-волевом факторе, желании лица вступить в определенные социальные взаимодействия для удовлетворения своих потребностей. В налоговых отношениях такая мотивация отсутствует. Не случайно уже в древнерусском языке «налогу» соответствовали значения «тягость», «обременение», «неудобство», «повинность». При этом отсутствие частного интереса не исключает признания за субъектом, участвующим в правоотношении, определенных прав и законных интересов. Используя налоговую льготу или получая инвестиционный налоговый кредит, лицо реализует предоставленное ему субъективное право, облегчающее выполнение налоговой обязанности в рамках правоотношения, участие в котором не приносит ему самому каких-либо выгод имущественного либо нематериального характера»²⁹. Однако налоговое право в определенной мере представляет собой формальный компромисс интересов государства и налогоплательщика, поэтому нельзя полностью исключать при налогово-правовом регулировании присутствие частного интереса. Публичный интерес в налоговой сфере всегда затрагивает в той или иной степени частный интерес, но имеет приоритет. Иными словами, частный интерес в налоговых правоотношениях может отсутствовать, но будет иметь точку соприкосновения с публичным интересом, поскольку косвенная польза от уплаты налога для частного лица всегда присутствует. «Частный интерес в налоговом правоотношении учитывается лишь тогда, — верно отмечает Н.А. Шевелева, — когда он согласуется с публичным интересом получения достаточных для существования государства финансовых ресурсов»³⁰.

Налоговое правоотношение является публичным, где участниками выступают две стороны, одна из которых — публичный субъект (государство в лице уполномоченных органов) — всегда может непосредственно изменить фактическое положение в свою пользу, а другая — частный субъект (налогоплательщик) — в любой момент по одностороннему усмотрению противной стороны может лишиться возможности существования этого права³¹. Наличие у налогоплательщика субъективных публичных прав выступает одной из гарантий обеспечения баланса публичных и частных интересов в правовом механизме налогообложения. К числу таковых следу-

ет относить права на соблюдение и сохранение налоговой тайны, на возмещение в полном объеме убытков, причиненных незаконными актами налоговых органов или незаконными действиями (бездействиями) их должностных лиц, на обжалование в установленном порядке актов налоговых органов, а также иных уполномоченных органов и др. (ст. 21 НК РФ). В силу того, что налогоплательщик исполняет свою основную конституционную обязанность — платит налоги, он вправе потребовать от государства создания таких материальных и юридических условий, при которых субъективное публичное право получит наиболее полную реализацию. На практике же реализация прав налогоплательщиков из-за чрезмерного соблюдения государственных или квазипубличных интересов страдает незавершенностью, а также неоднозначностью принятых правоприменителями решений. Для того чтобы этого не случалось, публичный и частный интересы в налоговой сфере должны защищаться на стадии подготовки закона, а не на стадии применения норм права³².

Таким образом, в ближайшем будущем потребуется провести ряд нормотворческих мероприятий по устранению ярко выраженного дисбаланса публичных и частных интересов в налоговой сфере. В числе таковых следовало бы законодательно закрепить сущность принципа публичности налогообложения с раскрытием момента, характеризующего порядок и объем ответственности государства за нарушение прав и интересов налогоплательщиков.

¹ См.: Демин А. Общие принципы налогообложения (анализ судебно-арбитражной практики) // *Хозяйство и право*. 1998. № 2. С. 96; Пепеляев С.Г. Общие принципы налогообложения и сборов // *Налоговый вестник*. 1997. № 7. С. 16–17.

² См.: Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // *Финансовое право*. 2009. № 2. С. 5.

³ См.: Хижняк В.С. Реализация и защита национальных интересов Российской Федерации в экономической сфере // *Вестник Академии экономической безопасности МВД России*. 2009. № 3. С. 45.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008. С. 136.

⁵ См.: Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 112.

⁶ См.: Химичева Н.И. Налоговое право. М., 1997. С. 43–44.

⁷ См.: Демин А. Общие принципы налогообложения (анализ судебно-арбитражной практики) // *Хозяйство и право*. 1998. № 2. С. 96.

⁸ См. п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части 1 статьи 11 Закона РФ от 24 июля 1993 г. “О федеральных органах налоговой полиции”» // *Российская газета*. 1996. 26 дек.

⁹ См. п. 3 постановления Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П.

¹⁰ См., например: постановления Конституционного Суда РФ: от 22 июня 2009 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (версия 4000.00.03 от 18.07.2008); от 18 июля 2008 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2008. № 31, ст. 3763.

¹¹ См.: Богдановская Г.Н. Принципы соотношения публичных и частных начал в вопросах частноправовой ответственности государства // *Антология научной мысли: к 10-летию Российской*

академии правосудия: сборник статей. М., 2008. С. 180–183; Орлов М.Ю. Принцип публичности налоговых отношений и правоприменительная практика // Реформы и право. 2008. № 1; Науменко А.М. Правовое закрепление принципа сбалансированности интересов государства и налогоплательщиков в налоговых отношениях // Налоги. 2006. № 8. С. 2–3; Щекин Д.М. Публичный интерес как инструмент регулирования налоговых правоотношений // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2004 года: по материалам Второй Международной научно-практической конференции (15–16 апреля 2005 г.). М., 2006. С. 63–69.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3, ст. 335.

¹³ См.: Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. М., 2004. С. 342.

¹⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М., 1995. С. 54–55.

¹⁵ См.: Щекин Д.М. Способы защиты публичного интереса в практике Конституционного Суда РФ // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2005 года: по материалам Третьей Международной научно-практической конференции (14–15 апреля 2006 г.). М., 2007. С. 70.

¹⁶ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова в постановлении Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П.

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ См.: Щекин Д.М. Способы защиты публичного интереса в практике Конституционного Суда РФ. С. 71.

¹⁹ См.: Щекин Д.М. О балансе публичного, квазипубличного и частного интересов в практике Конституционного Суда РФ // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2004 года: по материалам Второй Международной научно-практической конференции (15–16 апреля 2005 г.). М., 2006. С. 41–62.

²⁰ См.: Щекин Д.М. Способы защиты публичного интереса в практике Конституционного Суда РФ. С. 68–70.

²¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3200.

²² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 138-О «По ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 32, ст. 3410.

²³ См.: Савсервис С.В. Категория «недобросовестность» в налоговом праве. М., 2007. С. 42.

²⁴ См., например: Определения Конституционного Суда РФ: от 8 февраля 2007 г. № 381-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Ростелеком» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 5 и 7 статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5; от 8 апреля 2004 г. № 133-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности статьи 33 Патентного закона Российской Федерации и абзацев 3 и 4 подпункта «л» пункта 1 Положения о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрации товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров в связи с жалобой гражданина Котова Владимира Михайловича» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

²⁵ См., например: Определения Конституционного Суда РФ: от 8 ноября 2005 г. № 457-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Нижегородской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 2 статьи 243 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2; от 4 октября 2005 г. № 436-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Иркутской области о проверке конституционности положения абзаца четвертого пункта 3 статьи 243 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1 и др.

²⁶ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 381-О-П.

²⁷ См.: Орлов М.Ю. Кто должен защищать публичный интерес в налоговых отношениях? // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2006 года: по материалам IV Международной научно-практической конференции (13–14 апреля 2006 г.). М., 2007. С. 156.

²⁸ См.: Науменко А.М. Указ. соч. С. 2–3.

²⁹ Демин А.В. О методе налогового права (в контексте соотношения публично-правовых и частно-правовых начал). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (версия 4000.00.03).

³⁰ См.: Кустова М.В., Ногина О.А., Швелева Н.А. Налоговое право России. Общая часть: учебник / отв. ред. Н.А. Швелева. М., 2001. С. 18.

³¹ См.: Ильин А.В. К понятию прав на услуги государства // Правоведение. 2009. № 1. С. 88.

³² См.: Орлов М.Ю. Указ. соч. С. 160.

Е.Г. Писарева*

**ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

В XX в. международным правом был установлен приоритет человека, а защита его естественных прав возведена на правовой пьедестал. В России также признаются и гарантируются права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с основным законом — Конституцией РФ, в ст. 2 которой человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью. Впервые признание, соблюдение и защита прав человека стали обязанностями государства. Среди основных прав человека самым важным является право на жизнь. Провозглашение Конституцией РФ этого права требует от государства в качестве гарантий принятия различных мер, в т. ч. направленных на развитие здравоохранения.

Жизнь и здоровье личности — высшие неотчуждаемые блага человека, без которых многие другие утрачивают значение. Поэтому, признавая основополагающую роль здоровья как неотъемлемого условия жизни общества и подтверждая ответственность государства за сохранение и укрепление здоровья граждан РФ, ст. 41 Конституции РФ закрепляет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. В этом праве отчетливо выражена мера взаимной свободы и взаимной ответственности личности и государства, согласование личных и общественных интересов.

На международном уровне используется термин «услуги системы здравоохранения», который в наибольшей степени соответствует следующим трем уровням охраны здоровья, выделяемым в документах Всемирной Организации Здравоохранения:

- 1) первичная охрана здоровья, включающая в себя помощь на частном, индивидуальном уровне, матерям и детям, иммунизацию и т. д. Цель деятельности на этом уровне — предотвратить болезни;
- 2) специализированная помощь, т. е. рентгеновская диагностика, общая хирургия и т. д.;
- 3) высокоспециализированная помощь, например, нейрохирургия и кардиология¹.

Услуги системы здравоохранения (медицинские услуги) являются социальными благами, поскольку цель медицинской помощи — возможность извлечь пользу из медицинского вмешательства — отвечает не только интересам отдельного лица, но и интересам всего общества.

Существующие проблемы в области здравоохранения, в частности недостаточное финансовое обеспечение деятельности медицинских учреждений, сильная дифференциация среди субъектов РФ в части реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатной меди-

* Писарева Елена Геннадьевна — доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», кандидат юридических наук.

цинской помощи; раздробленность источников финансирования медицинской помощи, не позволяющая внедрить в полном объеме систему обязательного медицинского страхования многократно умножаются, к тому же, как отмечает Ю.А. Тихомиров, из-за плохого управления и предания первостепенного значения политическим и даже узкогрупповым целям по сравнению с социальными².

С 1998 г. Правительством РФ ежегодно принимается Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, обеспечиваемая за счет средств бюджетной системы РФ.

С 2005 г. Правительством РФ ежегодно утверждаются нормативы финансового обеспечения медицинской помощи на одного жителя (подушевые финансовые нормативы).

В соответствии с положениями Послания Президента Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. разработан Проект Концепции развития здравоохранения до 2020 г., который предусматривает механизмы, обеспечивающие ответственность врачей и медицинских организаций за качество и результаты работы, а также поэтапный переход на полный тариф на медицинские услуги и оказание всего объема медицинской помощи в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи через систему обязательного медицинского страхования. В приложении 2 Концепции развития здравоохранения до 2020 г. приведены расходы бюджетной системы на здравоохранение в период 2010–2020 гг.

В соответствии с данной Концепцией финансовое обеспечение оказания гражданам бесплатной медицинской помощи должно осуществляться за счет: федерального бюджета; бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований; бюджетов Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Значительная роль в реализации задач в области здравоохранения принадлежит медицинским учреждениям.

Согласно действующему законодательству учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным (ст. 6, 161 БК РФ) или автономным учреждением (ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»)³. Частные и бюджетные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества.

В соответствии с требованиями ст. 50 ГК РФ бюджетные учреждения, как и все некоммерческие организации, могут осуществлять предпринимательскую деятельность для достижения целей, ради которых они созданы. Однако в соответствии с требованиями ст. 298 ГК РФ такая деятельность должна быть указана в учредительных документах организации. То есть,

исходя из требований ст. 120 ГК РФ, под бюджетным учреждением следует понимать некоммерческую организацию, созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемую им полностью или частично.

В ст. 6 БК РФ дано несколько иное определение: бюджетное учреждение — это государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в т. ч. по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

В практической деятельности очень важным является вопрос о возможных формах учреждений: учреждения, которым предоставлено гарантированное бюджетное финансирование, но без хозяйственной самостоятельности; государственные автономные некоммерческие организации с полной хозяйственной свободой и правом получать дотации учредителя и бюджетные средства, а также автономные учреждения, обладающие правом свободного расходования средств и использующие бюджетные средства для выполнения заданий учредителя.

Эти вопросы давно являются предметом дискуссий⁴. Медицинские учреждения выступают в условиях рыночных отношений как объекты публичного управления, зависящие от объема бюджетно-сметного финансирования и тарифов обязательного медицинского страхования. Финансирование по смете осуществляется без увязки с результатами работы получателей средств и не создает стимула для более рационального использования ресурсов, воспроизводит затратный тип хозяйствования, а тарифы обязательного медицинского страхования часто не покрывают реальных затрат медицинских учреждений.

Необходимо отметить, что в результате проведения бюджетной реформы бюджетные ассигнования теперь должны иметь четкую привязку к функциям медицинских учреждений. Особое внимание при планировании бюджетных расходов должно уделяться обоснованию конечных результатов деятельности учреждения, т. е. ядром нового подхода по управлению бюджетными средствами является хорошо известная в мировой экономической практике модель «бюджетирования, ориентированного на результат». Суть последней сводится к иному принципу распределения бюджетных ресурсов администраторам (получателям бюджетных средств) в прямой зависимости от достижения конкретного результата, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Кроме того, с точки зрения переоценки сложившихся отношений государства и публичных медицинских учреждений в сфере финансирования, важно снять противоречия гражданского и бюджетного законодательства для расширения имущественной самостоятельности публичных медицин-

ских учреждений в определенных ГК РФ рамках. Простое увеличение финансирования не обеспечит пропорционального повышения функциональной способности сферы здравоохранения, т. к. в складывающихся условиях устаревает сам механизм функционирования этой сферы. По справедливому замечанию В.В. Залесского, предоставление автономным учреждениям более широких возможностей для участия в имущественных отношениях, проявления коммерческой инициативы делает их более чуткими к изменениям конъюнктуры на рынке работ и услуг, в получении которых заинтересованы граждане и юридические лица, поэтому автономные учреждения могут работать более оперативно по сравнению с бюджетными учреждениями того же профиля⁵.

На основании ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием (которые выступают его учредителем) для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

К обязанностям учредителя относится установление задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Кроме заданий учредителя, автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами.

В автономном учреждении объединились признаки бюджетного учреждения, частично финансируемого из соответствующего бюджета, и некоммерческой организации, пользующейся в соответствии с абз. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ возможностью осуществлять предпринимательскую деятельность для реализации целей, направленных на достижение общественных благ. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено данным Законом.

Финансовое обеспечение деятельности, непосредственно направленной на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано, а также деятельности по выполнению установленных ему учредителем заданий осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Таким образом, основная цель проводимого бюджетного реформирования в нашей стране, в т. ч. в области осуществления медицинской деятельности, состоит в переходе от теоретической модели управления бюд-

жетными ресурсами на основе сметы доходов и расходов (затратный метод расчетов) к использованию новой экономико-правовой системы, где основной целью государственного и муниципального регулирования экономики является управление результатами.

В настоящее время необходимо объединение законов, регулирующих деятельность в сфере здравоохранения в одном крупном нормативном правовом акте, которым мог бы стать либо Медицинский кодекс, либо Федеральный закон «О здравоохранении», который сможет кодифицировать и регулировать все сферы здравоохранения, в т. ч. в области медицинских бюджетных учреждений.

¹ См.: *Лопатенков Г.Я.* Медицинское страхование и платные услуги. СПб., 2005. С. 92.

² См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичные услуги и право. М., 2007. С. 201.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4626

⁴ См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 333; *Лившиц С.А., Жилинская Е.В.* Некоторые проблемы правового обеспечения деятельности медицинских учреждений различных форм собственности // *Медицинское право и этика.* 2003. № 2; *Найговзина Н.Б., Ковалевский М.А.* Система здравоохранения в Российской Федерации: организационно-правовые аспекты. М., 2004. С. 88; *Тихомиров А.В.* Организационные начала публичного регулирования рынка медицинских услуг. М., 2001. С. 202; *Пищита А.Н.* Правовое обеспечение платных медицинских услуг // *Право и экономика.* 2006. № 2.

⁵ См.: *Залесский В.В.* Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // *Журнал российского права.* 2007. № 4.

Е.Ю. Чмыхало*

ПРАВА НА ЗЕМЛЮ И ГАРАНТИИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

В соответствии с п. 1 ст. 36 Конституции РФ граждане и их объединения наделены правом иметь землю в частной собственности. Это конституционное право реализуется в нормах ЗК РФ¹, в п. 2 ст. 15 которого устанавливается, что граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением тех, которые в соответствии с ЗК РФ, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

В целях реализации этого права предусмотрены различные гарантии. Например, в п. 4 ст. 28 ЗК РФ установлено, что не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением следующих случаев: изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков; резервирования земель для государственных или муниципальных нужд. Не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в частную собственность.

К мерам, гарантирующим право на землю, следует отнести и принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Данный принцип реализуется в различных статьях ЗК РФ и ГК РФ². Так, в п. 4 ст. 35 ЗК РФ предусматривается, что отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением следующих случаев: отчуждение части зда-

* Чмыхало Елена Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

ния, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка; отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота в соответствии со ст. 27 ЗК РФ. Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на ограниченном в обороте земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, если федеральным законом разрешено предоставлять такой земельный участок в собственность граждан и юридических лиц. Не допускается отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, строения, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу.

Соблюдение принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов необходимо и при совершении сделок с долей в праве на объект недвижимого имущества. Как определено в п. 4 ст. 36 ЗК РФ, отчуждение доли в праве собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, принадлежащем на праве собственности нескольким лицам, влечет за собой отчуждение доли в праве собственности на земельный участок, размер которой пропорционален доле в праве собственности на здание, строение, сооружение.

Принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов применим не только в отношении земельных участков, используемых на правах собственности. Если здание, строение и сооружение находятся на чужом земельном участке, то применяется п. 1 ст. 35 ЗК РФ, в соответствии с которым при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник. В случае перехода права собственности на здание, строение, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования земельным участком определяется с учетом долей в праве собственности на здание, строение, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

В п. 14 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»³ разъясняется, что при рассмотрении споров, связанных с применением положений п. 3 ст. 552 ГК РФ и п. 1 ст. 35 ЗК РФ, определяющих права покупателя недвижимости, находящейся на земельном участке, не принадлежащем продавцу на праве собственности, необходимо учитывать следующее. Покупатель здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, принадлежащем продавцу на праве аренды, с момента регистрации перехода права собственности на такую недвижимость приобретает право пользования земельным участком, занятым зданием, строением, сооружением и необходимым для их использования на праве аренды, независимо от того, оформлен ли в установ-

ленном порядке договор аренды между покупателем недвижимости и собственником земельного участка.

Таким образом, права на землю в описанном случае возникают на основании закона, что является значимой их гарантией. Однако недостаточно только установить в одной норме, что при переходе права на здания, строения и сооружения переходят права на земельные участки. Реализация права на землю собственников зданий, строений и сооружений должна быть обеспечена в этом случае целой системой гарантий. Земельный участок используется на правах аренды, и согласно п. 2 ст. 615 ГК РФ, пп. 5, 9 ст. 22 ЗК РФ арендатор вправе распоряжаться правами и обязанностями по договору аренды земельного участка. Следовательно, арендатор должен при переходе права на здания, строения и сооружение распорядиться правом аренды земельного участка, соблюдая при этом требования, содержащиеся в пп. 5, 9 ст. 22 ЗК РФ. В п. 2 ст. 22 ЗК РФ устанавливается, что арендатор земельного участка вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В п. 9 ст. 22 ЗК РФ предусматриваются особенности распоряжения правами и обязанностями по договору аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. В случае, если срок договора аренды более 5 лет, арендатор земельного участка имеет право, если иное не установлено федеральными законами, в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления.

Следовательно, в гражданско-правовом договоре, на основании которого переходит право на здание, строение и сооружение, должно быть выражено желание арендатора земельного участка на передачу прав и обязанностей по договору аренды приобретателю здания, строения или сооружения, при этом должны быть соблюдены гарантии прав на землю арендодателей, установленные в пп. 2, 9 ст. 22 ЗК РФ. В противном случае норма, содержащаяся в п. 1 ст. 35 ЗК РФ, не применима и утрачивает значение гарантии права, т. к. ни в ст. 619, 620 ГК РФ, ни в ст. 22, 46 ЗК РФ в качестве основания для досрочного расторжения договора аренды не предусматривается переход права на объекты недвижимости, находящиеся на нем.

Принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов реализуется и в ст. 36 ЗК РФ. Согласно п. 1 указанной статьи собственник здания, строения и сооружения имеет исключительное право на земельный участок, на котором располагаются эти объекты. В практике применения земельного законодательства возникает вопрос о возможности приобретения прав на земельные участки, на которых располагаются объекты незавершенного строительства в порядке, установленном ст. 36 ЗК РФ. Высшим Арбитражным Судом РФ формируется следующая судебная практика. Постановлением Федерального арбитражного

суда Поволжского округа от 12 февраля 2009 г. по делу № А06-4284/2008 было признано недействительным постановление Администрации г. Астрахани, которым было прекращено право аренды земельного участка и он был предоставлен ООО в частную собственность. На земельном участке размещался объект незавершенного строительства готовностью 5 %. Выводы суда были обоснованы тем, что в п. 1 ст. 36 ЗК РФ исключительное право на выкуп земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставлено юридическим лицам, имеющим в собственности на этих участках здания, строения, сооружения. В данной статье не названы объекты незавершенного строительства. Применение порядка выкупа земельных участков под названными объектами, установленного в ст. 36 ЗК РФ, возможно в случаях, прямо указанных в законе. К таким случаям, в частности, относится приватизация объектов незавершенного строительства в силу положений п. 3 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁴, земельных участков в силу положений п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»⁵.

По мнению Федерального арбитражного суда Поволжского округа, при предоставлении земельного участка в аренду для целей строительства применение положений ст. 36 ЗК РФ к объектам незавершенного строительства исключается в связи с тем, что в отличие от зданий, строений или сооружений они не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода их в эксплуатацию. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа оставлено в силе определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 апреля 2009 г. № ВАС-4803/09⁶.

Выводы, содержащиеся в вышеизложенном судебном решении, обоснованы. В п. 1 ст. 36 ЗК РФ содержится исчерпывающий перечень объектов недвижимости, правообладатели которых в порядке, установленном ст. 36 ЗК РФ, вправе приобрести земельные участки в собственность или аренду. Согласно п. 1 ст. 130 ГК РФ объекты незавершенного строительства отнесены к недвижимому имуществу. Перемещение объектов незавершенного строительства, так же как и иного недвижимого имущества, невозможно без несоразмерного ущерба их назначению. Как отмечено судом, объекты незавершенного строительства в отличие от зданий, строений или сооружений не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода их в эксплуатацию. Однако это не может являться обоснованием того, что приобретение прав на эти земельные участки, не может осуществляться в том же порядке, в каком приобретаются права собственниками зданий, строений и сооружений.

Земельным законодательством не запрещается приобретать в частную собственность земельные участки, на которых размещаются объекты незавершенного строительства. Это возможно посредством выкупа зе-

мельного участка, предоставленного в аренду. В п. 8 ст. 22 ЗК РФ устанавливается, что при продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу, за исключением случаев, предусмотренных п. 1 ст. 36 ЗК РФ. Согласно пп. 1, 2 ст. 624 ГК РФ в законе или договоре аренды может быть предусмотрено, что арендованное имущество переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Если условие о выкупе арендованного имущества не предусмотрено в договоре аренды, оно может быть установлено дополнительным соглашением сторон. Следует иметь в виду, что законодательством предусмотрены особенности приобретения прав на земельные участки для целей комплексного освоения в целях жилищного строительства. Арендатор земельного участка, предоставленного для указанной цели, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, может выкупить его только после утверждения в установленном порядке документации по планировке территории и государственного кадастрового учета земельных участков (п. 5 ст. 30.2 ЗК РФ).

В частную собственность арендованный земельный участок может быть приобретен по рыночной цене, определяемой в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности»⁷, тогда как продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, осуществляется по цене, установленной органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в зависимости от формы собственности на землю, и она не может превышать их кадастровую стоимость. Собственникам зданий, строений и сооружений не может быть отказано в предоставлении в частную собственность земельного участка за исключением случаев, перечисленных в п. 4 ст. 28 ЗК РФ.

Анализ действующего законодательства позволил выявить различный порядок приобретения в собственность земельных участков, на которых размещаются здания, строения, сооружения и объекты незавершенного строительства. При сравнении соответствующих норм права напрашивается вывод о том, что собственники зданий, строений и сооружений имеют преимущественные права на землю. Вряд ли это обосновано. Объекты незавершенного строительства, как и иные объекты недвижимого имущества, прочно связаны с земельными участками, а поэтому земельным законодательством их обладателям должно быть гарантировано право собственности на землю их, так же как и собственникам зданий, строений и сооружений.

Могут последовать возражения, что существующее регулирование описанных отношений имеет целью обеспечение рационального использо-

вания земельного участка, т. к. стимулируется завершение строительства объекта. Эти возражения могут обосновываться тем, что несоблюдение условий договора аренды земельного участка, касающихся его застройки, ввода в эксплуатацию объекта капитального строительства, могут стать основаниями для досрочного его расторжения либо отказа в предоставлении земельного участка в аренду на новый срок. Эти доводы можно опровергнуть следующим образом. Несоблюдение сроков застройки земельных участков не является основанием для досрочного расторжения договора аренды земельного участка. Согласно п. 2 ст. 46 ЗК РФ основанием для досрочного расторжения договора аренды по инициативе арендодателя может послужить неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом или договором аренды земельного участка, за исключением времени, необходимого для освоения земельного участка, а также времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Данная норма применима в тех случаях, когда арендатор не приступил вообще к использованию земельного участка, и не может быть применена, если на земельном участке размещается объект незавершенного строительства. Действующим законодательством не только не предусматривается возможность досрочного расторжения договора аренды в этом случае, но и соответственно не установлен механизм расторжения договора, предполагающий компенсацию стоимости объекта незавершенного строительства.

Земельным законодательством предусматривается возможность прекращения права на земельный участок в случае несоблюдения сроков строительства, но только при предоставлении его для комплексного освоения в целях жилищного строительства. В п. 3 ст. 38.2 ЗК РФ устанавливается, что в извещении о проведении аукциона, кроме прочих сведений, должны быть указаны: максимальные сроки подготовки проекта планировки территории и проекта межевания территории в границах земельного участка, предназначенного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства; максимальные сроки выполнения работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность, а также условия такой передачи; максимальные сроки осуществления жилищного строительства и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков. В случае неисполнения этих обязанностей, а также в случае ненадлежащего их исполнения права на земельные участки могут быть прекращены в соответствии с ЗК РФ и гражданским законодательством. Однако данная норма не может быть применена, т. к. ни в земельном, ни в гражданском законодательстве не определяется механизм

компенсации убытков, причиненных досрочным прекращением прав на земельные участки в этом случае.

По истечении срока договора при наличии на земельном участке объекта незавершенного строительства договор должен быть заключен на новый срок, несмотря на то, что не соблюдаются его условия, т. к. в противном случае необходимо возмещать стоимость объекта, а законодательством такой механизм не предусмотрен.

В связи с этим в п. 1 ст. 36 ЗК РФ необходимо внести дополнения, предоставив исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду не только правообладателям зданий, строений и сооружений, но и правообладателям объектов незавершенного строительства. Подобное правовое регулирование позволит учесть дополнения, внесенные в ст. 130 ГК РФ, в соответствии с которыми объекты незавершенного строительства признаны недвижимым имуществом⁸.

Применяя ст. 36 ЗК РФ (пп. 2—4), следует иметь в виду, что, если здание размещается на неделимом земельном участке, права на него могут быть приобретены и правообладателями помещений. Понятие «неделимый земельный участок» ранее предлагалось в п. 2 ст. 6 ЗК РФ⁹. В настоящее время в ст. 11.9 ЗК РФ определены требования, которые должны соблюдаться при формировании земельного участка, включая и его раздел, когда должны учитываться предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, устанавливаемые градостроительными регламентами. 10 Не допускается раздел земельных участков, если это приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости 11, а также, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием. Образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные ЗК РФ, другими федеральными законами.

Помещения в здании могут принадлежать гражданам и юридическим лицам не только на праве собственности, а соответственно и земельные участки приобретаться ими не только в собственность. В пп. 3, 4 ст. 36 ЗК РФ достаточно детально определяется, какие виды прав на земельные участки могут быть приобретены обладателями зданий (помещений в них), если земельный участок, на котором они находятся, является неделимым. Вид права на земельный участок зависит от вида права на здание (помещения в них). В частности, если в здании помещения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам — на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления или всем лицам на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендато-

ра, если иное не предусмотрено ЗК РФ, федеральными законами. 12Казенные предприятия и государственные или муниципальные учреждения — правообладатели помещений в этом здании обладают правом ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на принадлежащие им помещения. Однако необходимо учитывать нормы, содержащиеся в п. 2.4 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹³, запрещающие предоставлять земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, государственным или муниципальным учреждениям, учреждениям, созданным государственными академиями наук, на иных правах, кроме права постоянного (бессрочного) пользования. Как применять данную норму, если часть помещений в этом здании принадлежит иным лицам, которые в соответствии с п. 1 ст. 20 ЗК РФ не могут использовать земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования? Ответа на этот вопрос нет в действующем законодательстве. Хотя право на земельные участки и гарантировано действующим законодательством, реализовать его не представляется возможным. Причина заключается в несовершенстве законодательства.

При предоставлении земельных участков в общую долевую собственность либо в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, доля в праве на земельный участок определяется пропорционально доле в праве собственности на здание. Эта норма была включена в п. 3 ст. 36 ЗК РФ Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности»¹⁴. До вступления в силу данной нормы доля в праве собственности или аренды на земельный участок определялась либо пропорционально доле в праве собственности на здание, либо с учетом сложившегося порядка пользования земельным участком. Расчет доли в праве на земельный участок пропорционально доле в праве на здание позволяет предупредить возникновение споров между правообладателями объектов недвижимости и является достаточно целесообразным, когда на земельном участке размещается многоэтажное строение. Иная ситуация возникает в том случае, когда на земельном участке размещается индивидуальное жилое строение, принадлежащее нескольким собственникам, тогда значимым является расчет доли с учетом сложившегося порядка пользования земельным участком, а, следовательно, необходимо регулирование данных отношений с учетом того, какого рода объекты размещаются на земельном участке.

При приобретении неделимого земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора обязательным условием договора аренды земельного участка является согласие сторон на вступление в договор иных правообладателей помещений в этом здании. При отсутствии такого условия в договоре включить в него иных правообладателей здания (помещения в нем) возможно только с согласия сторон, заключивших до-

говор аренды. В правоприменительной практике достаточно часто возникают споры из-за отсутствия согласия арендатора земельного участка на вступление в договор иных правообладателей здания (помещения в нем). В этом случае право на земельный участок, гарантированное действующим законодательством, реализовать не представляется возможным. В целях обеспечения его реализации необходимо в ст. 46 ЗК РФ закрепить дополнительное основание для досрочного расторжения договора аренды земельного участка, что послужило бы еще одной гарантией права на землю.

Только на правах общей долевой собственности приобретаются земельные участки в существующей застройке населенных пунктов, на которых находятся сооружения, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома (п. 2 ст. 36 ЗК РФ). Право на земельный участок возникает с момента его формирования и проведения государственного кадастрового учета¹⁵. Это еще один случай, когда право собственности на земельные участки возникает в силу Закона.

Неразрешенным в законодательстве остался вопрос о правах на земельные участки, занятые многоквартирными жилыми домами, если до введения в действие ЖК РФ земельный участок был предоставлен на правах аренды. В настоящее время сформировалась следующая судебная практика. Право публичной собственности не может прекратиться автоматически, для этого в соответствии с пп. 5 и 6 ст. 36 ЗК РФ потребуются решение компетентного органа управления. Право аренды на земельный участок сохраняется до тех пор, пока заинтересованные лица в порядке, установленном ст. 36 ЗК РФ, не приобретут земельные участки в частную собственность. Следует отметить, что судебная практика изменялась. В течение нескольких лет после введения в действие ЖК РФ суды считали, что право аренды на земельный участок прекращается и возникает право собственности в силу Закона.

Следует согласиться с тем, что особое место в системе юридических гарантий обеспечения законности имеют: совершенство законодательства, прокурорский надзор, судебный и конституционный контроль. Это является мощным средством обеспечения свободного осуществления предоставленных прав и выполнения своих обязанностей. Таким образом, неурегулированность отдельных отношений, возникающих при использовании земельных участков, снижает уровень гарантий прав на землю.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2003. № 27, ч. 1, ст. 2700; 2004. № 27, ст. 2711; № 41, ст. 3993; 2005. № 1, ч. 1, ст. 15, 17; № 10, ст. 763; 2006. № 1, ст. 17; № 17, ч. 1, ст. 1782; № 23, ст. 2380; № 27, ст. 2880, 2881; № 31, ч. 1, ст. 3453; № 43, ст. 4412; № 50, ст. 5279, 5282; № 52, ч. 1, ст. 5498; 2007. № 1, ч. 1, ст. 23, 24; № 10, ст. 1148; № 21, ст. 2455; № 26, ст. 3075; № 31, ст. 4009; № 46, ст. 5553; 2008. № 20, ст. 2253; 2008. № 20, ст. 2251; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 1, ст. 3597; № 30, ч. 2, ст. 3616; № 52, ч. 1, ст. 6236; 2009. № 1, ст. 19; № 11, ст. 1261.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 1996. № 5, ст. 410; № 9, ст. 773; № 34, ст. 4026; 1997. № 43, ст. 4903; 1999. № 28, ст. 3471; № 51, ст. 6288; 2001. № 17, ст. 1644; 2001. № 21, ст. 2063; № 49, ст. 4552; 2002. № 12, ст. 1093; № 48, ст. 4737, 4746; 2003. № 2, ст. 160, 167; № 13, ст. 1179; 2007. № 1, ч. 1, ст. 39; № 5, ст. 558; № 7, ст. 834; 2008. № 17, ст. 1756; № 18, ст. 1939; № 20, ст. 2253; № 27, ст. 3122, 3123; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 1, ст. 3597, 3616; № 45, ст. 5147; № 52, ч. 1, ст. 6235; 2009. № 1, ст. 14, 16, 19, 20, 23; № 7, ст. 775; № 15, ст. 1778.

³ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4, ст. 251; 2003. № 9, ст. 805; 2005. № 19, ст. 1750; № 25, ст. 2425; № 30, ч. 1, ст. 3101; № 52, ч. 2, ст. 5602; 2006. № 1, ст. 10; № 2, ст. 172; № 17, ч. 1, ст. 1782; № 31, ч. 1, ст. 3454; № 52, ч. 1, ст. 5504; 2007. № 7, ст. 834; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 31, ст. 4009; № 46, ст. 5557; № 49, ст. 6079; 2008. № 20, ст. 2253; № 30, ч. 1, ст. 3615; № 30, ч. 2, ст. 3616, 3617.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4148; 2003. № 28, ст. 2875; № 50, ст. 4856; 2004. № 41, ст. 3993; 2005. № 1, ч. 1, ст. 17; № 25, ст. 2425; 2006. № 1, ст. 3, 17; № 17, ч. 1, ст. 1782; № 27, ст. 2881; № 52, ч. 1, ст. 5498; 2007. № 7, ст. 834; № 31, ст. 4009; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; № 48, ч. 2, ст. 5812; № 49, ст. 6071, 2008. № 30, ч. 1, ст. 3597; 2009. № 1, ст. 19.

⁶ См.: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2009).

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3813; 2002. № 12, ст. 1093; 2003. № 9, ст. 805; 2004. № 35, ст. 3607; 2006. № 2, ст. 172; 2006. № 31, ч. 1, ст. 3456; 2007. № 7, ст. 834; 2007. № 29, ст. 3482; 2007. № 31, ст. 4016; 2008. № 27, ст. 3126; 2009. № 29, ст. 3582.

⁸ Изменения в ст. 130 ГК РФ внесены Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 39.

⁹ Пункт 2 ст. 6 ЗК РФ признан не действующим Федеральным законом от 22 июля 2008 № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30, ч. 1, ст. 3597.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4, ст. 251; 2003. № 9, ст. 805; 2005. № 19, ст. 1750; № 25, ст. 2425; № 30, ч. 1, ст. 3101; № 52, ч. 2, ст. 5602; 2006. № 1, ст. 10; № 2, ст. 172; № 17, ч. 1, ст. 1782; № 31, ч. 1, ст. 3454; № 52, ч. 1, ст. 5504; 2007. № 7, ст. 834; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 31, ст. 4009; № 46, ст. 5557; № 49, ст. 6079; 2008. № 30, ч. 1, ст. 3597; 2009. № 1, ст. 19.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4009.

¹² См.: п. 5 ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 15; № 52, ч. 1, ст. 5597; 2007. № 1, ч. 1, ст. 14, 21.

¹³ См.: Воронцов С. Оформление права пользования земельными участками правообладателя помещений в многоквартирном доме // Хозяйство и право. 2007. № 7. С. 70.

¹⁴ См.: Баландин Б.А., Каманова М.Н. Использование земельных участков под многоквартирными жилыми домами // Арбитражная практика. 2008. № 4. С. 38–39.

¹⁵ См.: Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2008. С. 363.

Н.С. Цыганова*

К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЖИВОТНОМ МИРЕ

Охрана и рациональное использование животного мира, составляющего достояние народов Российской Федерации, представляют собой важную государственную задачу, выполнение которой направлено на удовлетворение экономических, экологических и духовных потребностей общества¹.

Указанная задача реализуется через комплекс специальных мер по сохранению животного мира, важное место среди которых занимает его правовое регулирование. Предметом этого регулирования являются общественные отношения в области охраны и рационального использования животного мира, а также связанные с ними отношения в сфере сохранения и восстановления среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого существования и использования животного

* Цыганова Нина Сергеевна — магистрант ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», кафедра земельного и экологического права.

мира, сохранения генетического фонда диких животных как неотъемлемого элемента природной среды.

Базовый нормативный акт в системе законодательства о животном мире — кодифицированный Федеральный закон «О животном мире» 1995 г. Его положения развиваются и конкретизируются в нормах подзаконных актов, основную часть которых составляют постановления Правительства РФ, регулирующие отдельные вопросы правового режима животного мира. Значительное место среди рассматриваемых актов занимают акты охотничьего и рыболовного законодательства.

Нормы, регулирующие отношения по поводу охраны и использования животного мира и среды его обитания, содержатся также в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», федеральных законах «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации», в земельном, лесном, водном, а также уголовном, административном и гражданском законодательстве.

Животный мир как объект правового регулирования представляет собой совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию страны и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации².

В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование некоторыми его объектами могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях или на установленные сроки решением органа исполнительной власти РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. В настоящее время полномочия по осуществлению государственного контроля в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания возложены на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, подведомственную Министерству природных ресурсов и экологии РФ. Кроме того, управленческие функции в данной сфере осуществляет подведомственное Министерству сельского хозяйства РФ Федеральное агентство сельского хозяйства и подчиняющееся Правительству РФ Федеральное агентство по рыболовству.

Правомочия собственника в отношении животного мира осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

Правовая охрана животного мира — это закрепленная законом система мер, направленных на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на созда-

ние условий для непрерывного использования и воспроизводства объектов животного мира. Необходимыми условиями осуществления деятельности по охране животного мира являются разработка и реализация федеральных и территориальных государственных программ по охране животного мира и среды его обитания; ведение государственного учета, государственного кадастра и экологического мониторинга его объектов.

Обязательной мерой охраны животного мира является государственная экологическая экспертиза, предшествующая принятию хозяйственных решений, способных повлиять на животный мир и среду его обитания. Нормативной основой для проведения экспертной деятельности служит Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»³. Обязательной государственной экспертизе подлежат удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений, а также материалы, обеспечивающие объемы изъятия объектов животного мира и проведение работ по акклиматизации и гибридизации этих объектов. Она осуществляется государственным органом по охране окружающей природной среды при участии органов по охране животного мира.

В целях обеспечения соблюдения всеми юридическими лицами и гражданами требований законодательства РФ о животном мире осуществляется государственный контроль органами общей и специальной компетенции (Министерства сельского хозяйства РФ, Министерства природных ресурсов и экологии, Федеральной службы лесного хозяйства России и др.). Особое место среди них занимают специализированные подразделения — охотничьи инспекции, рыбоохрана и др.⁴

Регулирование рационального использования животного мира осуществляется, прежде всего, путем нормирования в области охраны и использования животного мира, которое заключается в установлении лимитов (объемов, квот) использования животных, а также стандартов, норм и правил их рационального использования и охраны. Особое значение имеет установление запретов и ограничений на использование объектов животного мира. Вопрос о реализации мер, связанных с ограничением, приостановлением или запретом на пользование отдельных объектов животного мира, был затронут в связи с рассмотрением правового регулирования использования животного мира.

Закон устанавливает общее правило о том, что любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания животных и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований по охране животного мира.

Наиболее полное и эффективное сохранение животных сообществ может быть обеспечено в заповедниках, заказниках, национальных парках и других особо охраняемых территориях. В пределах этих территорий полностью запрещено или ограничено пользование животным миром, а также всякая деятельность, не совместимая с целями охраны животных.

В интересах охраны животного мира в Российской Федерации издается Красная книга РФ и красные книги субъектов РФ, содержащие сведения

о состоянии редких, исчезающих и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, о необходимых мерах по их сохранению⁵.

Законом о животном мире определяются и другие вопросы, связанные с охраной животного мира — акклиматизация, переселение и гибридизация животных, регулирование численности животных в целях охраны здоровья и жизни людей, предотвращения ущерба народному хозяйству и природной среде и др.

В настоящее время имеется достаточно большое количество неблагоприятных факторов, оказывающих воздействие на животный мир. К ним можно отнести следующие: нарушения правил применения ядохимикатов и минеральных удобрений; загрязнение окружающей природной среды; вырубка лесов, в т. ч. и на территории заказников и национального парка; сплошная распашка степей; посадка монокультур; строительство и эксплуатация гидротехнических сооружений; резкое изменение уровня воды в водоемах; выжигание растительных остатков на полях и зарослей тростника.

В большинстве случаев по-прежнему не регламентируется добывание животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, большинства насекомых, непромысловых птиц, в т. ч. занесенных в Красную книгу России. Эти проблемы заслуживают пристального изучения и должны попасть в поле зрения работ по лицензированию отдельных видов деятельности.

Возрастание угрозы экологической катастрофы в глобальном масштабе вызывает осознание настоятельной необходимости рационализации экологопользования и координации усилий в охране окружающей среды в рамках всего международного общества. Утрата любого биологического вида дикой природы наносит ущерб интересам общества, ведет к невозможным потерям генофонда, таит в себе опасность разрушения целых экосистем, ослабление защитных функций биосферы.

¹ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1462; 2003. № 46, ч. 1, ст. 4444; 2004. № 45, ст. 4377; 2005. № 1, ч. 1, ст. 25; 2006. № 1, ст. 10; № 52, ч. 1, ст. 5498; 2007. № 1, ч. 1, ст. 21; № 17, ст. 1933; № 50, ст. 6246; 2008. № 30, ч. 2, ст. 3616; № 46, ст. 5748; 2009. № 1, ст. 17; № 11, ст. 1261.

² См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. «О животном мире».

³ См.: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изм. и доп.) // СПС «Гарант» (дата обращения: 10 августа 2009 г.).

⁴ Постановление Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 67 «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания» // СПС «Гарант» (дата обращения: 10 августа 2009 г.).

⁵ См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2004. № 35, ст. 3607; 2005. № 1, ч. 1, ст. 25; № 19, ст. 1752; 2006. № 1, ст. 10; № 52, ч. 1, ст. 5498; 2007. № 7, ст. 834; № 27, ст. 3213; 2008. № 26, ст. 3012; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 2, ст. 3616; 2009. № 1, ст. 17; № 11, ст. 1261.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Е.Е. Гуляева*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПОД СТРАЖУ ЛИЦА ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ СУДА ИЛИ С ЦЕЛЬЮ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДПИСАННОГО ЗАКОНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА: СТАНДАРТЫ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД 1950 ГОДА

Пункт 1 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция)¹ закрепляет правовые основания для вмешательства в право на свободу и личную неприкосновенность, одно из которых — «законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом» (подп. «b» п. 1 ст. 5).

Комментируя данное положение ст. 5 Конвенции, зарубежные авторы используют термин «гражданское задержание» («*civil detention*»)² как противопоставление задержанию и заключению под стражу лиц в уголовно-правовом порядке, основания которого предусмотрены, в частности, подп. «a» и «c» п. 1 ст. 5 Конвенции. В этом контексте не следует путать данное понятие с термином «гражданское задержание», встречающимся в российской правовой литературе, который носит иной характер (речь идет о задержании, осуществляемом не сотрудниками правоохранительных органов, а любым иным лицом, в т. ч. потерпевшим)³.

Первая допустимая форма лишения свободы, подразумеваемая подп. «b» — задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение решения суда. Наличие такого основания для ограничения права на свободу и личную неприкосновенность характерно для национального законодательства всех государств, участвующих в Конвенции⁴.

Практика Европейского Суда по правам человека (далее — Суд) относительно применения подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции в этой части достаточно обширна. Подтвержденными ею примерами допустимой реализации

* Гуляева Елена Евгеньевна — аспирант кафедры европейского права и сравнительного правоведения ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

рассматриваемого положения Конвенции является заключение под стражу лиц в результате:

отказа подчиниться судебному решению, предписывающему лицу сдать анализ крови с целью установления отцовства⁵;

неявки лица по судебной повестке⁶;

неуплаты штрафа, предусмотренного в судебном решении⁷;

несоблюдения решения суда о выплате денежных средств на содержание бывшей жены и детей⁸;

отказа подвергнуться психиатрическому освидетельствованию в соответствии с решением суда⁹;

несоблюдения требования «надлежащего поведения» в соответствии с решением суда¹⁰.

Анализ практики Суда позволяет выявить те требования, которым должно соответствовать судебное решение. Его неисполнение может служить основанием для задержания или заключения лица под стражу. Во-первых, решение должно быть вынесено судебным органом, обладающим надлежащей компетенцией¹¹. Во-вторых, как следует из формулировки подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции, решение должно быть вынесено «в соответствии с законом», т. е. с соблюдением норм материального и процессуального права соответствующего государства. В-третьих, решение должно отвечать требованию правовой определенности, т. е. быть достаточно четким и конкретным, чтобы позволить его адресату предвидеть правовые последствия данного решения. Так, например, в постановлении по делу *Steel and Others v. United Kingdom* Суд обратил внимание на то, что решение национального суда было выражено довольно нечетко и изложено общими терминами, выражение «надлежащее поведение» было неопределенным и не давало лицу ясного представления в отношении недопустимого поведения, которое могло бы привести к нарушению судебного предписания. Тем не менее, обстоятельства данного дела все же свидетельствовали о неисполнении заявителями судебного решения, и Суд не усмотрел нарушения Великобританией п. 1 ст. 5 Конвенции¹².

Второе допустимое основание лишения свободы, предусмотренное подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции — законное задержание или заключение под стражу (арест) лица с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом. По мнению многих зарубежных авторов, данное положение недостаточно ясно сформулировано и в правоприменительной практике вызывает серьезные трудности¹³, которые объясняются, в первую очередь, риском неоправданно широкого толкования данного положения. Последнее может повлечь за собой последствия, несовместимые с понятием верховенства права, которым пронизана вся Конвенция¹⁴. Важным является понимание того, что Суд выработал целый ряд критериев, следование которым необходимо для соблюдения рассматриваемого положения подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции:

1. Обязательство, как следует из формулировки подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции должно быть предусмотрено законом, т. е. должно непосред-

ственно вытекать из норм национального права. Кроме того, необходимо, чтобы сама природа данного обязательства была совместима с Конвенцией¹⁵.

2. Обязательство, возложенное на лицо, должно быть не общим, а «четким и конкретным»¹⁶. Речь идет о том, что задержанное лицо должно совершенно точно знать о наличии у него данного обязательства, о его содержании и необходимости исполнения. Так, в качестве такого обязательства не может рассматриваться необходимость общего соблюдения норм национального законодательства. К такому выводу Европейская Комиссия по правам человека (далее — Комиссия) пришла в деле *Lawless v. Ireland*, указав, что формулировка подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции «с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом» не предполагает арест или задержание лица для предотвращения преступлений против общественного порядка или национальной безопасности, в частности, потому, что основание для ареста или задержания лица по подозрению в совершении правонарушения или для предотвращения совершения им правонарушения предусмотрено в другом положении Конвенции — подп. «с» п. 1 ст. 5 Конвенции¹⁷. Таким образом, рассматриваемое положение Конвенции предполагает существование четкого и конкретного обязательства. В дальнейшем, рассматривая данное дело, Суд согласился с выводами Комиссии¹⁸.

К аналогичным выводам Комиссия и Суд пришли, рассматривая дело *Engel and Others v. Netherlands*, в обстоятельствах которого заявители были заключены под стражу за нарушение норм воинской дисциплины. В данном деле, хотя Правительство Нидерландов и не ссылалось на подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции в качестве основания для ограничения права на свободу и личную неприкосновенность заявителей, тем не менее, и постановление, и отчет по делу содержат анализ допустимости применения рассматриваемого положения применительно к обстоятельствам данного дела. Комиссия и Суд пришли к выводу о том, что общая обязанность соблюдать воинскую дисциплину, возложенная на военнослужащих, не может рассматриваться в качестве обязательства, предписанного законом в контексте подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции¹⁹.

Одним из наиболее наглядных примеров несоблюдения условия о наличии у лица четкого и конкретного обязательства может служить дело *Cuilla v. Italy*, в своем постановлении по которому Суд установил, что хотя на заявителя и было возложено обязательство, носящее четкий и конкретный характер, — проживать в определенном в судебном решении месте, — тем не менее, данное обязательство появилось лишь спустя 16 дней после заключения заявителя под стражу. В этой связи ссылки Правительства Италии на положение подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции были признаны Судом неоправданными²⁰.

3. Должно иметь место неисполнение лицом обязательства, предусмотренного законом, т. е. задержание или заключение под стражу (арест) лица не может производиться до тех пор, пока лицо имеет предусмотренную законом возможность исполнить обязательство. Суд сформулировал

соответствующую правовую позицию, рассматривая дело *Engel and Others v. Netherlands*: «Выражение “обеспечение исполнения любого обязательства, предписанного законом” касается только дел, в которых законодательством предусмотрено задержание лица, чтобы заставить его выполнить четкое и конкретное обязательство, которое оно имело до того момента, как данное обязательство начинает рассматриваться как неисполненное»²¹. Вместе с тем в своем отчете по делу *McVeigh, O’Neill and Evans v. United Kingdom* Комиссия отметила, что формулировка подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции не содержит в себе явно выраженного требования наличия умышленного или неумышленного неисполнения лицом возложенного на него обязательства. Комиссия отмечает, что рассматриваемое положение Конвенции лишь требует, чтобы целью задержания лица было обеспечение исполнения обязательства, что не исключает возможность задержания лица и без предшествовавшего этому несоблюдения им обязательства, предусмотренного законом. Вместе с тем простое соблюдение условия о наличии неисполненного обязательства, пусть даже четко определенного и конкретного, а также условия о соответствии цели, само по себе не является достаточным для соблюдения подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции, поскольку иное открывало бы возможность для произвольного задержания в нарушение гарантий ст. 5 Конвенции в целом и умаляло бы значение права на свободу и личную неприкосновенность в демократическом обществе. В обычных условиях лицо должно было бы иметь возможность исполнить возложенное на него обязательство, затем не исполнить его без уважительной причины, и только после этого можно утверждать, что задержание или заключение его под стражу было осуществлено с целью обеспечения выполнения обязательства, предписанного законом. Вместе с тем Комиссия отмечает, что могут существовать иные исключительные обстоятельства чрезвычайной необходимости, которые будут оправдывать осуществление задержания для обеспечения исполнения обязательства, предписанного законом. Так, в обстоятельствах рассматриваемого дела заявители по прибытии в Великобританию были задержаны для «проверки» в соответствии с нормами соответствующего национального законодательства. Такое задержание, по мнению Комиссии, было осуществлено для обеспечения исполнения заявителями конкретного обязательства — пройти «проверку», хотя в данном случае и не имел место факт предшествовавшего неисполнения данного обязательства (т. е. заявители не отказывались отвечать на вопросы, предъявить документы и т. д.). Такого рода исключительный характер обстоятельства приобретают в том случае, если они связаны с неотложной необходимостью в исполнении обязательства, а также с невозможностью обеспечить его исполнение альтернативными мерами. Ссылаясь на документы Парламентской Ассамблеи Совета Европы²², Комиссия специально подчеркивает, что такие исключительные обстоятельства могут быть связаны с осуществлением положений антитеррористического законодательства государств, участвующих в Конвенции²³. Кроме специального антитеррористического законодательства, подобные

условия могут быть предусмотрены и национальным правом в отношении различных оснований для проверки лиц, установления личности, личного и иных видов досмотра и т. д.

4. Целью задержания или заключения под стражу (ареста) лица должно быть обеспечение исполнения обязательства, а не назначение наказания за его неисполнение. Кроме того, сама цель лишения свободы в данном случае предполагает, что как только обязательство будет исполнено, основание для дальнейшего ограничения права лица на свободу и личную неприкосновенность перестаёт существовать. Таким образом, в том случае, если задержание или заключение лица под стражу носит карательный характер, оно не подпадает под действие подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции²⁴. Более того, следует принять во внимание, что задержание или заключение лица под стражу в порядке рассматриваемого положения ст. 5 Конвенции не должно применяться в том случае, если оно препятствует исполнению соответствующего обязательства, предписанного законом, т. е., если, например, для возвращения долгов лицу необходимо работать, то оно не должно быть лишено свободы²⁵. В любом случае, подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции следует толковать с учетом положений ст. 1 Протокола № 4 к Конвенции, запрещающей лишение свободы за долги: «Никто не может быть лишен свободы лишь на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство».

5. Должно быть соблюдено требование пропорциональности вмешательства (в порядке подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции) преследуемой цели, поскольку должен быть соблюден разумный баланс между «необходимостью в демократическом обществе» и срочностью исполнения обязательства, с одной стороны, и особой важностью права на личную свободу и личную неприкосновенность. Данный баланс предполагает соответствие объекта и цели обязательства характеристикам задержанного лица и обстоятельствам, в которых осуществлялось его задержание. Так, в обстоятельствах дела *Vasileva v. Denmark* заявительница в возрасте 65 лет была задержана вследствие конфликта с контролером в автобусе и заключена под стражу, отказавшись назвать полиции свое имя и указать адрес проживания, как того требует законодательство Дании. Заявитель была отпущена в тот момент, когда она исполнила данное обязательство, выполнив требования полиции. Суд отметил, что задержание заявителя на 30 ч, с учетом ее возраста, было мерой непропорциональной соответствующей цели — установлению ее личности²⁶. Аналогичное нарушение подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции было установлено Судом в деле *Nowicka v. Poland*²⁷.

Таким образом, можно условно выделить пять критериев соблюдения требования подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции относительно обеспечения исполнения предписанного законом обязательства — обязательство должно быть предусмотрено законом, быть «четким и конкретным», быть неисполненным соответствующим лицом, должны быть соблюдены цель — обеспечение исполнения обязательства и условие пропорциональности вмешательства преследуемой цели.

Как уже отмечалось, арест или заключение лица под стражу в порядке, предусмотренном подп. «b» п. 1 ст. 5 должен отвечать требованию законности и осуществляться «в порядке, установленном законом», а также в соответствии с иными общими требованиями, содержащимися в п. 1 указанной статьи.

6. Следует обратить внимание на то, что рассматриваемое положение ст. 5 Конвенции обеспечено «тройной» гарантией законности: во-первых, действует общее для всех положений п. 1 ст. 5 Конвенции требование «в порядке, установленном законом»; во-вторых, задержание или заключение под стражу (арест) лица в соответствии с подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции должно быть «законным»; в-третьих, оба основания, предусмотренные подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции, содержат дополнительные требования к законности решения суда и к обязательству, подлежащему исполнению.

Кроме того, чрезвычайно важным является понимание необходимости соблюдения положений иных статей Конвенции при принятии мер по ограничению права на свободу и личную неприкосновенность²⁸. Такое условие станет необходимым требованием критерия законности в соответствии с Конвенцией. Так, например, в деле *K. v. Austria* Суд поддержал выводы Комиссии относительно того, что при оценке соблюдения положений подп. «b» п. 1 ст. 5 при заключении заявителя под стражу за отказ от дачи показаний в национальном суде, должны приниматься во внимание также положения ст. 6 и 10 Конвенции²⁹. Кроме того, как уже отмечалось, меры по ограничению права на свободу и личную неприкосновенность, применяемые государством в порядке подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции, не должны противоречить, в частности, положениям ст. 1 Протокола № 4 к Конвенции.

Подводя итог, следует отметить, что при первом приближении сформулированное в подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции основание для заключения лиц под стражу может быть истолковано довольно широко. Вместе с тем в практике Суда сложились достаточно четкие критерии оценки соблюдения государством рассматриваемого положения Конвенции. Необходимо отметить, что правильное понимание стандартов, закрепленных в постановлениях и решениях Европейского Суда по правам человека, позволяет не допустить необоснованного, незаконного и непропорционального вмешательства в одно из важнейших прав человека — право на свободу и личную неприкосновенность.

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (в ред. Протокола № 2 от 6 мая 1963 г., Протокола № 3 от 6 мая 1963 г., Протокола № 5 от 20 января 1966 г., Протокола № 8 от 19 марта 1985 г. и Протокола № 11 от 11 мая 1994 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

² The European Convention on Human Right / ed. by Francis G. Jacobs. Oxford: Clarendon press, 1975. P. 49; European Human Rights Law. The Human Rights Act 1998 and the European Convention on Human Rights / ed. by Keir Starmer. Legal Action Group, 1999. P. 104–105; European Human Rights Taking a Case under the Convention. Second Edition / ed. by L.J. Clements, Nuala Mole, Alan Simmons. London: Sweet&Maxwell, 1999. P. 142.

³ См., в частности: Васильева Е.Г. Проблемы ограничения неприкосновенности личности в уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

⁴ Le Droit à la Liberté et les Droits des Détenus Garantés par l'Article 5 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Strasbourg, 1981. P. 7–8.

⁵ Application no. 8278/78, X. v. Austria, ECHR Decision of 19 December 1979. P. 154.

⁶ Application no. 32206/96, GK v. Austria, ECHR Decision of 16 October 1996.

⁷ Application no. 28188/95, Tyrell v. United Kingdom, ECHR Decision of 4 September 1996; Application no. 6289/73, Airey v. Ireland, ECHR Decision of 7 July 1977.

⁸ Application no. 26109/95, Santa Cruz Ruiz v. United Kingdom, ECHR Decision of 22 October 1997.

⁹ Application no. 6541/74, X. v Germany, ECHR Decision of 9 July 1975.

¹⁰ Application no. 24838/94, Helen Steel, Rebecca Lush, Andrea Needham, David Polden & Christopher Cole v. United Kingdom (Steel and others v UK), Commission's Report of 9 April 1997. § 59.

¹¹ Предупреждение Начальника Полиции не является решением, вынесенным судом для целей, предусмотренных подп. «б» п. 1 ст. 5: Application no. 7367/76, Guzzardi v. Italy, ECHR Judgment of 6 November 1980. § 101.

¹² Application no. 24838/94, Steel and Others v. United Kingdom, ECHR Judgment of 23 September 1998. § 71–78.

¹³ Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Third edition / ed. by P. Van Dijk, G.J.H. van Hoof, A.W.Heringa, J.G.C. Schokkenbroek, B.P. Vermeulen, M.L.W.M. Viering, L.F. Zwaak. The Hague; London; Boston, 1998. P. 850; The European Convention on Human Rights. Fourth Edition / ed. by Clare Ovey and Robin White. London, 2006. P. 591; L'article 5 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. La Protection de la Liberté et de la Sûreté de la Personne / ed. by J.L. Murdoch. Strasbourg, 1984. P. 23–25; L'article 5 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Protection de la Liberté et de la Sûreté de la Personne / ed. by Jim Murdoch. Strasbourg, 1981. P. 46–49; Les Droits de l'Homme en Droit Interne et en Droit International. Actes du 2e Colloque International sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme (Vienne, 18–20 October 1965) / ed. by W.J. Ganshof Van der Meersch. Bruxelles, 1968. P. 593.

¹⁴ Application nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and Others v. Netherlands, ECHR Judgment of 8 June 1976. § 69.

¹⁵ Application nos. 8022/77, 8025/77, 8027/77, McVeigh, O'Neill and Evans v UK, Commission's Report of 18 March 1981, Decisions and Reports № 25. § 176.

¹⁶ Application no. 7367/76, Guzzardi v. Italy, ECHR Judgment of 6 November 1980. § 101.

¹⁷ Application no 332/57, Lawless v. Ireland, Commission's Report of 19 December 1959. § 64.

¹⁸ Application no. 332/57, Lawless v. Ireland, ECHR Judgment of 1 July 1961.

¹⁹ Application nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and Others v. Netherlands, ECHR Judgment of 8 June 1976, § 69; Application nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and Others v. Netherlands, Commission's Report of 19 July 1974. § 91.

²⁰ Application no. 11152/84, Ciulla v. Italy, ECHR Judgment of 22 February 1989. P. 36.

²¹ Application nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and Others v. Netherlands, ECHR Judgment of 8 June 1976. § 69.

²² Report no. 1224 of Political Affairs Committee of 5 December 1978 // Texts Adopted at the Third Part of the Thirtieth Ordinary Session of the Parliamentary Assembly. Strasbourg, 1979. P. 1230; Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 852 of 31 January 1979 on Terrorism in Europe // *Elagab O.* International Legal Documents Relating to Terrorism (Second Edition). London, 1997. P. 88.

²³ Application nos. 8022/77, 8025/77, 8027/77, McVeigh, O'Neill and Evans v. United Kingdom, Commission's Report of 18 March 1981, Decisions and Reports № 25. § 174–181, 191.

²⁴ Application no. 52792/99, Vasileva v. Denmark, ECHR Judgment of 25 September 2003. § 36.

²⁵ The European Convention on Human Rights / ed. by Francis G. Jacobs. Oxford, 1975. P. 286. P. 49.

²⁶ Application no. 52792/99, Vasileva v. Denmark, ECHR Judgment of 25 September 2003. § 36–37; см. также: Application nos. 8022/77, 8025/77, 8027/77, McVeigh and others v. United Kingdom, Commission's Decision of 18 March 1981.

²⁷ Application no. 30218/96, Nowicka v. Poland, ECHR Judgment of 3 December 2002. § 63.

²⁸ European Human Rights Law. The Human Rights Act 1998 and the European Convention on Human Rights / ed. by Keir Starmer. London, 1999. P. 104–105.

²⁹ Application no. 16002/90, K. v. Austria, Commission's Decision of 18 February 1992; по этому же делу: Application no. 16002/90, K. v. Austria, ECHR Judgment of 2 June 1993.

Е.В. Вавилин*

ПОВЫШЕНИЕ МОТИВАЦИИ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЫ В ВЫСШЕМ УЧЕБНОМ ЗАВЕДЕНИИ

Федеральный закон от 3 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 4 декабря 2006 г.)¹ определяет одним из приоритетных направлений создание благоприятных условий для развития и повышения эффективности научной деятельности. Эти государственные приоритеты конкретизированы в Указе Президента РФ от 22 июля 1998 г. № 863 «О государственной политике по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий»² следующим образом: стимулирование процессов создания, правовой охраны и использования результатов научно-технической деятельности, повышение на этой основе конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей (п. 1).

Таким образом, основой политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и в дальнейшем является формирование условий для повышения престижа труда ученого и инженера. Для решения поставленных задач государство использует различные методы организационного и правового характера³. В связи с этим требуется уяснить, какие стимулы, мотивы могут способствовать повышению эффективности труда научного работника.

Мотив — это побудительная причина, повод к какому-либо действию⁴. Мотивировать — значит обосновывать, приводить доводы, мотивы, основания. Мотивация (англ. *motivation*, от *motive* — побуждение), в свою очередь, — это актуализированная потребность, определяющая целенаправленное поведение⁵; это деятельность, направленная на обоснование побуждения к совершению определенных действий.

Для осуществления мотивации необходимо формирование определенной адекватной удовлетворяемой потребности. Сложность состоит в обосновании этой потребности, ненавязывании действий субъекту, а поиске

* Вавилин Евгений Валерьевич — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

доводов в пользу совершения той или иной полезной продуктивной деятельности. Иными словами, мотивация, с психофизиологической точки зрения, выступает как пусковой механизм принятия решения, выработка программы поведения и ее коррекция на основе результатов действия. Мотивация определяет и поддерживает осуществление целостных поведенческих актов от начала действия до результата, удовлетворяющего актуализированную потребность.

В любой творческой, в т. ч. научной, деятельности субъект может быть внутренне мотивирован. Внутренняя мотивация, свойственная высокому уровню самосознания, характеризуется естественной потребностью познавать окружающую действительность. И в этом случае первостепенное значение имеет стремление создавать, получать необходимое актуальное знание.

Другими важнейшими стимулами в деятельности субъекта являются его потребности в социальном росте и материальном благополучии, которые, как правило, стимулируются внешними факторами.

В сфере научной деятельности мотивация представляет собой систему принципов, методов, приемов, применяемых для стимулирования соответствующего вида деятельности. Система мотивации в вузе состоит из следующих основных блоков: а) материальная мотивация; б) социальная мотивация; в) статусная мотивация.

Одной из существенных проблем на этом пути является разработка и совершенствование средств нематериальной (статусной и социальной) мотивации. По свидетельству специалистов, потребность в признании и потребность в актуализации находятся на высшем уровне базовых потребностей человека⁶.

Социальными стимулами к повышению интенсивности научной деятельности в вузе служит процесс диагностики индивидуального и группового вклада в достижение новых целей и публичное адресное поощрение за научные успехи. Деятельность в этом направлении должна базироваться на основных принципах: коллективность (субъект легче подвергается убеждению, если это убеждение принимается другими), визуализация, когда демонстрируются наглядные результаты деятельности, к которой мотивируется человек (например, презентации научных изданий, патенты изобретений и т. д.) и осознание цели.

Соответствующее место должна занимать информационная политика вуза, создающая все необходимые условия для своевременного доведения до сведения научных работников информации о грантовых проектах, успешных результатах научной работы сотрудников, различных административных поощрениях работников за определенные научные достижения, критериях оценки научной деятельности. При этом необходимо исходить из принципа прозрачности и понятности этих критериев, определенности цели научно-исследовательской работы.

Далеко не последнее значение имеет неформально организованная процедура подготовки и публичного представления индивидуальных пла-

нов развития. Контроль достижения поставленных перед сотрудником целей и выполнения четко сформулированных планов, а также коррекция плана, формирование плана на следующий период должны представлять собой необходимые звенья в механизме нематериального стимулирования.

Как реакция на статусные притязания в вузах установлена дифференцированная система должностей, подразумевающая соответствующие различия в оплате труда⁷. Законодательство предусматривает прохождение по конкурсу на замещение должности в научно-исследовательской организации. Цель проведения конкурса на замещение вакантных должностей научных работников научно-исследовательских организаций состоит в выявлении лиц, обладающих наиболее высоким научным и творческим потенциалом, и подтверждении наличия у них необходимых для проведения научных исследований объема знаний и квалификации.

Следует признать, что в данных отношениях явно обозначилась проблема: проведение конкурса является во многом формальной процедурой, поскольку, как правило, на каждую должность претендует лишь один работник. Безусловно, такое положение вызвано глубокими социально-экономическими причинами и напрямую связано с материальной незаинтересованностью работников вузов. Поэтому своевременное совершенствование системы оплаты труда служит необходимой мерой по стимулированию продуктивности научной деятельности.

В условиях экономической нестабильности разработка материальной системы мотивации является самой сложной задачей. Одна из основных целей состоит в том, чтобы в полной мере задействовать в работе весь научный потенциал сотрудников, а также стимулировать дальнейший рост личного профессионализма.

В настоящее время действуют тарифно-квалификационные требования по должностям работников науки и научного обслуживания Российской Федерации, разработанные на основаниях, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 сентября 2008 г. № 725)⁸.

Принцип сочетания государственного управления и самоуправления в сфере академической науки позволил образовательным и научно-исследовательским учреждениям сформировать свою адекватную профилю и специфике работы действенную систему стимулирующих выплат.

Федеральный закон от 4 февраля 1999 г. № 22-ФЗ «Об оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (в ред. от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ)⁹ устанавливает возможность иной системы оплаты

труда работников федеральных государственных учреждений, отличной от Единой тарифной сетки. Это серьезный шаг на пути совершенствования системы оплаты труда, т. к. позволяет учитывать специфику вуза, его структурные особенности, финансовые возможности, профессиональную направленность и особенности сферы деятельности научных работников. Важно создавать на местах наиболее адекватную, гибкую систему стимулирования персонала. Одним из инструментов стимулирования научных работников является аттестация — оценка квалификации научных работников и специалистов научной организации (п. 1 ст. 4 Федерального закона от 3 августа 1996 г. № 127).

Законодатель определил цель аттестации: содействие рациональному использованию образовательного и творческого потенциала научных работников; повышение их профессионального уровня; оптимизация подготовки, подбора и расстановки кадров; решение вопросов, связанных с определением преимущественного права на занятие должностей при сокращении численности или штата научных работников либо при изменениях условий оплаты труда научных работников; усиление роли моральной и материальной заинтересованности научных работников в результатах своего труда¹⁰. На сегодня процедура аттестации не связана напрямую с системой оплаты труда и носит во многом формальный характер. Вероятнее всего, эту форму контроля и стимулирования должны со временем заменить рейтинговые системы оплаты труда, напрямую связывающие конкретные научные достижения с материальным вознаграждением.

Подобные системы оплаты труда способны решить ряд проблем, связанных с устранением формализованности и усложненности процедуры аттестации. Основным принципом в оценке научной деятельности работников должна быть четкость критериев. Невозможно выстроить справедливую систему материальной мотивации, если не будут абсолютно прозрачными критерии оценки принятия решений. Поэтому главный шаг — это разработка показателей эффективности деятельности как для вуза в целом, каждого его структурного подразделения, так и для всех сотрудников. С этой целью введены определенные критерии научной деятельности: общее количество научных публикаций, в т. ч. публикаций, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией, количество публикаций за отчетный период, количество грантовых проектов, в которых принимал участие работник, Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

О последнем стоит сказать отдельно. Принятый во всем мире как инструмент для статистического анализа науки, индекс научного цитирования выполняет также функции, связанные с созданием и формированием единого реестра публикаций ученых, авторитетной базы данных, эффективной системы навигации в массиве научной информации, обеспечением доступа пользователей к полным текстам научных публикаций через механизмы унифицированного доступа. Применительно к проблеме материального стимулирования РИНЦ делает более объективным процесс диа-

гностики индивидуального и группового вклада в достижение исследовательских целей. Этот показатель должен иметь юридическое значение и быть одним из определяющих в начислении заработной платы и стимулирующих выплат.

Интерес сотрудников к повышению квалификации мотивирует система стимулирующих выплат, призванных повысить результативность научной деятельности. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29 декабря 2007 г. № 818 «Об утверждении перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях»¹¹ определяет четыре вида выплат стимулирующего характера: а) выплаты за интенсивность и высокие результаты работы; б) выплаты за качество выполняемых работ; в) выплаты за стаж непрерывной работы, выслугу лет; г) премиальные выплаты по итогам работы.

Выплаты стимулирующего характера, размеры и условия их осуществления устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами.

В этой связи возникает ряд практических вопросов, без решения которых инструмент стимулирующих выплат становится неэффективным. Например, не всегда эта система прозрачна и ясна всем сотрудникам, вызывает вопрос процедура контроля и учета данных средств. Эти и другие проблемы, связанные с материальным поощрением, требуют детального изучения, в противном случае право на стимулирующие выплаты для многих сотрудников становится декларативным.

Одна из глобальных проблем академической науки — старение кадров. Необходимо создание условий для притока молодых кадров в науку. В этой сфере обнаруживается целый блок взаимосвязанных вопросов, связанных с необходимыми условиями сохранения и развития кадрового потенциала научно-технического комплекса: гарантированными перспективами профессионального роста, возможностями зарубежных стажировок, обеспечением достойного проживания и созданием необходимых условий для научно-исследовательской деятельности.

В постановлении Правительства РФ от 7 мая 1997 г. № 543 «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации» (в ред. от 4 августа 2005 г. № 489)¹² определены основные направления для решения обозначенных проблем.

В частности, утверждается необходимость формирования системы пропаганды достижений отечественной науки, технологий и техники, информирование общественности о принимаемых государством мерах стимулирования развития науки и образования; создания благоприятного климата для развития инновационной деятельности, вовлечения технологических разработок в производственный процесс, привлечения частных инвестиций в высокотехнологичный сектор экономики. Иными словами, следует учитывать специфику научной деятельности и необходи-

мость обеспечения материальной базы для проведения исследований. Отчасти эту проблему призваны решить гранты, позволяющие на конкурсной основе оказывать материальную адресную поддержку. Но грантовые ресурсы ограничены, и большинству молодых ученых в силу разных причин приходится довольствоваться компенсационной выплатой в размере 1000 руб. в год в пределах средств, выделяемых научным организациям, подведомственным федеральным органам исполнительной власти, Российской академии наук и отраслевым академиям наук из федерального бюджета на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (п. 7 постановления Правительства РФ от 7 мая 1997 г. № 543 «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации»). Фактически эта выплата не решает проблем, связанных с закупкой иностранной литературы и периодики, информационным обеспечением научных исследований, достойным оснащением рабочего места.

Актуальнейшей проблемой является реализация жилищного права научных работников, закрепленного постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 20 августа 1933 г. «О жилищных правах научных работников»¹³. Действие указанного постановления распространяется на научных работников и на аспирантов при высших учебных заведениях и научно-исследовательских учреждениях. Однако в соответствии с ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ жилые помещения по договорам социального найма могут быть предоставлены, кроме малоимущих, только отдельным категориям граждан, оговоренным в федеральном законе или законе субъекта РФ. Таким образом, Жилищный кодекс РФ такого права научным работникам, в т. ч. имеющим научное звание или ученую степень, не предоставляет. Между тем возможность получения жилья может сыграть положительную роль для привлечения в науку новых кадров.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что независимо от способов и инструментов побуждения к научной деятельности необходима их согласованность с глобальными задачами. Крайне важно, чтобы система мотивации была своевременно обновляема и чутко настроена на решение стратегических задач вуза: профессиональный рост работников, возможность внедрения научных знаний в образовательный процесс, установление непосредственной зависимости оплаты труда и иных льгот сотрудников от достижения ими конкретных результатов в соответствии с целевыми установками научно-образовательного учреждения.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 135, ст. 4137.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3756.

³ См.: *Вавилин Е.В.* Некоторые вопросы развития законодательства в области образовательной деятельности // Современное состояние и тенденции российского законодательства в условиях преемственности государственно-правового развития России: сборник научных трудов / отв. ред. Е.В. Вавилин, Д.Е. Петров. Саратов, 2008. С. 24–26.

⁴ См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1987. С. 311; Современный словарь иностранных слов. М., 1999. С. 396.

⁵ См.: Безруких М.М., Фарбер Д.А. Психофизиология: словарь // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь: в 6 т. М., 2006. URL: <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения: 12.10.2009).

⁶ См.: Маслоу А. Мотивация и личность. СПб., 1999. С. 77–105.

⁷ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29 декабря 2007 г. № 818 «Об утверждении перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях» // Российская газета. 2008. 9 февр.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 33, ст. 3852.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 7, ст. 869.

¹⁰ См.: Положение о порядке аттестации научных работников организаций, подведомственных Российской академии наук: утв. приказом Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России, РАН от 23 мая 2007 г. № 144/352/33 (п. 1.2) // Российская газета. 2008. 3 окт.

¹¹ См.: Российская газета. 2008. 9 февр.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 20, ст. 2292.

¹³ См.: СУ РСФСР. 1933. № 47, ст. 198.

О.С.Ростова*, Н.В. Дородонова**

К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОРГАНИЗАЦИИ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЫ СТУДЕНТОВ В ВУЗЕ

Научно-исследовательская деятельность высших учебных заведений регламентируется нормами законодательства в сфере образования. Правовую основу системы российского образования определяют нормы международного права, Конституции РФ, законодательство РФ: федеральные законы, нормативные акты Правительства и субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти, прежде всего, Министерства образования и науки РФ.

Недавние изменения системы высшего образования России ставят перед вузами новые задачи. За последние годы в сфере образования появилось значительное число нововведений. Как отметил Президент России Д.А. Медведев на очередном IX съезде Российского Союза ректоров высших учебных заведений, в условиях идущей модернизации высшей школы такого рода новеллы естественны. Образовательный цикл по своей природе носит длительный характер, необходимо, в конечном счете, сформировать прочную современную нормативную базу¹.

Начало проведения масштабных административных реформ в России, затронувших и сферу науки и всей системы образования связано, с последним десятилетием прошлого столетия. Именно в этот период разрабатываются и принимаются законы «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О науке и государственной научно-технической политике»².

В Законе РФ «Об образовании» под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания, обучения в интересах человека, обще-

* Ростова Ольга Сергеевна — начальник научно-исследовательского отдела ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», кандидат юридических наук.

** Дородонова Наталья Васильевна — заведующий сектором научно-исследовательской работы студентов, кандидат юридических наук.

ства и государства, сопровождающийся констатацией достижений гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (цензов). Он устанавливает общие принципы и правила, регулирующие все виды правоотношений в области образования, возникающие между работниками сферы управления образованием, педагогическими работниками, обучающимися, родителями. Важной задачей Закона является определение объема прав гражданина на образование и порядка их реализации. В Законе закрепляется гарантия получения гражданами на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня получается гражданином впервые.

Являясь по существу базовым, настоящий Закон определил наиболее общие правовые нормы в сфере образования, дал мощный импульс развитию законоотворчества как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В частности, Федеральный закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» регулирует правоотношения в системе высшего профессионального образования, определяет состав субъектов образовательной (учебной, воспитательной, научной) деятельности, их права и обязанности, регламентирует порядок организации деятельности высших учебных заведений. Студенты рассматриваются законодателем как равноправные субъекты учебной и научной деятельности в системе высшего профессионального образования (гл. 3).

Статья 16 указанного Закона предусматривает, что студенты имеют право принимать участие во всех видах научно-исследовательских работ, конференциях, симпозиумах. За успехи в учебе и активное участие в научно-исследовательской работе студенты вузов получают моральное и (или) материальное поощрение в соответствии с уставом высшего учебного заведения. Научные работники высшего учебного заведения обязаны развивать у студентов самостоятельность, инициативу, творческие способности.

Федеральный закон РФ «О науке и государственной научно-технической политике» регламентирует отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг) в Российской Федерации. В Законе определены основные цели государственной научно-технической политики: развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала; увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализацию важнейших социальных задач; обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции; улучшение экологической обстановки и защиты информационных ресурсов государства; укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства; интеграция науки и образования (ст. 11 гл. 4).

Высшее учебное заведение не является полноправным субъектом научной деятельности, поскольку, согласно Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике», вуз не является научной организацией. Конечно, это законодательный нонсенс, что, возможно, будет устранено в процессе дальнейшего реформирования системы образования.

Несмотря на значительную правовую базу регулирования вопросов образования, стимулом для дальнейшей разработки и углубления исследований, направленных на утверждение позиций в образовательном процессе вуза организации научно-исследовательской деятельности студентов, выступает возросшее внимание к этому аспекту со стороны государственных органов. Несмотря на это, в законодательстве РФ об образовании, в частности о высшем профессиональном, отсутствует четкое определение научно-исследовательской деятельности студентов, что позволяет интерпретировать данную категорию объемно, что оправданно, т. к. расширяет границы понимания всевозможной активной изыскательской работы.

Существующее определение понятия «научно-исследовательская работа студентов» фактически исходит из абстрактных критериев. Это во многом осложняет комплексность в подходе к определению научно-исследовательской работы студентов. Первым шагом в совершенствовании правовой основы организации научно-исследовательской работы студентов должно быть выяснение чётких границ правового регулирования данного института. Широкая научная основа в изучении комплексного института вузовского образования позволяет вычленить предмет правового регулирования и уровни ответственности за принимаемые правовые решения и тем самым снизить негативную правовую нагрузку в области научных исследований студентов.

Отличительная черта научной работы студентов — это фактическое отсутствие по многим параметрам каких-либо жёстких и заранее установленных, запланированных стандартов образовательной деятельности. Статус научно-исследовательской работы студентов в перспективе законодательно должен быть скорректирован. На законодательном уровне необходимо подробно указать организационные формы, разновидности и правовые основы научно-исследовательской работы студентов в вузе.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что термин «научно-исследовательская работа» необходимо рассматривать в узком и широком смысле слова. В широком смысле это понятие сформулировано в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» и отождествляется с понятием «научная (научно-исследовательская) деятельность», т. е. деятельность, направленная на получение и применение новых знаний.

В узком смысле слова термин «научно-исследовательская работа» означает конкретный вид, форму выражения научно-исследовательской деятельности и включает в себя: а) фундаментальные научные исследования — экспериментальную или теоретическую деятельность, направленную на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей сре-

ды; б) прикладные научные исследования — исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач³.

Научно-исследовательскую работу необходимо рассматривать как неотъемлемую часть образовательного процесса. Общность задач образования и науки определяет и единство путей решения их. В широком плане развитие высшей школы, так же как и развитие науки и научного обслуживания, в современных условиях должно осуществляться по линии повышения эффективности, роста конечных результатов учебно-воспитательного и исследовательского процессов. Основой высшего профессионального образования и объективной закономерностью его развития служат взаимосвязь и взаимостимулирующее развитие учебно-воспитательного и научно-исследовательского процессов.

Одной из главных целей вузов, связанных с научной деятельностью, является подготовка квалифицированных специалистов с высшим профессиональным образованием и кадров высшей квалификации на основе новейших достижений научно-технического прогресса, экономической мысли и культурного развития⁴.

Из научных отношений по возможности должны быть выделены все образовательные отношения с последующей их регламентацией в специальном разделе Закона о вузовском образовании. Важнейшей задачей развития вузовского профессионального образования является построение общих интегрирующих его начал применительно ко всем научным сообществам (вузовскому, академическому, отраслевому) с обязательным отражением всех существенных особенностей правового регулирования. Это будет последовательное решение, направленное на системное развитие науки и образования.

Научно-исследовательская работа студентов направлена на решение важнейших образовательных, воспитательных, научных и культурных задач. Главный результат студенческой научно-исследовательской работы определяется вкладом, который она вносит в становление целостной и творчески активной личности специалиста, повышение уровня его мировоззренческой и профессиональной готовности. В то же время в процессе активной деятельности студент учится работать и самостоятельно, и в коллективе. Это имеет большое воспитательное значение, учит будущего специалиста выделять главное в работе, соизмерять личные и производственные интересы, способствует его социализации.

Совместное научное творчество ученых, преподавателей, студентов, аспирантов — самый эффективный, проверенный практикой путь развития способностей, раскрытия талантов, становления характера исследователя, воспитания инициативы, приобретения и навыков постоянного самообразования. Следует добиваться, чтобы для каждого студента участие в научном поиске стало осознанной потребностью.

В первую очередь следует раскрыть цели научно-исследовательской работы студентов в вузе, охарактеризовать её систему. Должна получить

нормативное и законодательное отражение государственная политика в области организации научно-исследовательской деятельности студентов в высшей школе. Один из ключевых моментов — содержание научно-исследовательской работы студентов на современном этапе организации образовательной деятельности высшего профессионального образования как системной деятельности по всестороннему изучению закономерностей становления и развития отдельной отрасли знания, что ведет к углубленному пониманию и овладению содержанием предмета исследования, выявлению характерных черт, оценке эффективности его действия, предвидению научных перспектив развития и взаимодействию рассматриваемой материи с иными правовыми средствами.

Целью научно-исследовательской работы студентов (далее — НИРС) в вузе выступает овладение профессиональными навыками теоретико-практических изысканий для углубленного знания учебного материала и взаимосвязи с практикой развития юриспруденции на основании активной деятельности и приобретенного опыта. Активность студентов зависит от того, как организована их научная работа, какие формы и методы участия практикуются. На сегодняшний день под влиянием исторически сложившихся преобразований в сфере высшего образования и в стране в целом существуют и применяются три основных вида НИРС:

1. Учебно-исследовательская работа студентов (далее — УИРС).
2. Научная работа, дополняющая учебный процесс.
3. Исследовательская работа, параллельная учебному процессу.

Учебно-исследовательская работа студентов предусмотрена действующими учебными планами и выполняется в обязательном порядке. Это работа научно-исследовательского (либо в зависимости от профиля специальности творческого конструкторского или проектного) характера по основным дисциплинам специальности, которую студент должен выполнять в соответствии с учебным планом. К этому виду УИРС можно отнести:

подготовку рефератов, исследовательских работ в рамках учебных дисциплин;

проведение спецкурсов и спецсеминаров, предполагающих разработку планов-программ по проблеме, самостоятельное конструирование студентами методик, диагностик, игр, упражнений;

проведение практикумов, предусматривающих отработку исследовательских умений;

выполнение исследовательских заданий проблемно-исследовательского характера при изучении отдельных учебных курсов;

выполнение контрольно-диагностических заданий к учебным программам с целью развития у студентов исследовательского подхода в профессиональной деятельности;

выполнение курсовых и выпускных квалификационных работ;

выполнение дипломных работ и магистерских сочинений, предусматривающих научно-теоретический анализ литературных источников и проведение опытно-экспериментальных исследований.

Научно-исследовательская работа студентов, выполняемая во внеучебное время, включает в себя:

работу в студенческих научных кружках, организуемых на кафедрах для обсуждения результатов самостоятельной научной работы студентов;

привлечение студентов к выполнению госбюджетных и договорных НИР (по темпланам, договорам с предприятиями и организациями различных организационно-правовых форм, целевым и иным научным программам, договорам о творческом содружестве, участия в грантовых программах и т. д.);

индивидуальную научно-исследовательскую работу студентов (участие в разработке определенной проблемы под руководством научного руководителя из числа профессорско-преподавательского состава в рамках реализации программы формирования кадрового потенциала);

участие студентов в научных мероприятиях различного уровня (внутривузовских, межвузовских, городских, региональных, всероссийских, международных), стимулирующих индивидуальное творчество и развитие системы НИРС в целом (научные семинары, конференции, симпозиумы, конкурсы, выставки научных работ и т. д.);

подготовку научных публикаций по результатам проведенных исследований.

В соответствии с оговоренной выше целью НИРС разрешаются конкретные задачи, носящие двуединый характер. Ставятся задачи научно-исследовательской деятельности студентов и профессорско-преподавательского состава для всестороннего взаимодействия и поддержки подобной подготовки.

Задачи научно-исследовательской деятельности студентов заключаются в следующем:

овладеть навыками работы с дополнительной научной литературой;

научиться осуществлять поиск подобной литературы;

ориентироваться в структуре библиотеки с позиций умения работать с систематическим и электронным каталогом;

аргументированно сопоставлять научные точки зрения и различные подходы к исследованию вопроса;

уметь выступать публично с четкой доказательственной базой по рассматриваемой проблеме;

знать формы и методы обязательной научно-исследовательской деятельности студентов;

использовать возможные формы и методы рекомендуемой и желательной научно-исследовательской работы для реализации своих интересов.

Задачи профессорско-преподавательского состава по активизации научно-исследовательской деятельности студентов заключаются в следующем:

разъяснять формы и методы обязательной научно-исследовательской деятельности студентов;

разъяснять формы и методы рекомендуемой и желательной научно-исследовательской работы студентов в соответствии с их интересами;

- формировать активную исследовательскую позицию студентов при пояснении положительных результатов деятельности;
- предъявлять четкие требования по выполнению всех видов научной деятельности с предварительным комментарием критериев оценки;
- формировать научную аргументацию оценочных суждений;
- создавать обстановку уверенности в успехе у студентов;
- обсуждать результаты полученных исследований;
- объективно оценивать работу студентов относительно констатации положительных моментов и наличия замечаний, рекомендаций по их работе;
- поощрять справедливую самооценку и самоконтроль студентов;
- разнообразить формы контроля;
- индивидуализировать контроль научной деятельности студентов;
- отдавать предпочтение обучающим методикам над контролирующими;
- использовать для обучения и контроля научной деятельности студентов интерактивные методики.

Наряду с другими формами организации учебного процесса, основополагающими традиционно выступают лекционные и семинарские (практические) занятия, где должна формироваться и активизироваться научно-познавательная и теоретико-практическая стороны учебного процесса.

Продуктивными приемами деятельности преподавателя по научному представлению информации на лекционном занятии выступают следующие:

- четкая постановка цели и задач темы исследования;
- взаимодействие и взаимозависимость исследуемой темы с иными разделами курса, а также с другими науками;
- представление плана;
- комплексное рассмотрение не более трех вопросов;
- выводы, обобщения, выделение главного в окончании каждого вопроса и всей темы лекции в целом;
- представление информации теоретическими изысканиями, практическими примерами, научными сопоставлениями;
- разнообразии средств наглядности;
- рекомендация краткого списка основной (учебной) и дополнительной (научной) литературы по рассматриваемой теме.

Стимулирующими мерами деятельности преподавателя по активизации научно-познавательной активности студентов на семинарском (практическом) занятии являются:

- постановка проблемной ситуации и ее разрешение совместно со студентами;
- обсуждение ключевой научной проблемы, что приводит к диалогу, дискуссии;
- использование дополнительной научной литературы;
- акцентирование внимания на приемах научного исследования;
- определение степени важности углубленной научной информации для профессионального становления юриста;
- организация групповой и парной работы;
- заслушивание докладов студентов;

поддержка коллективного поиска ответов на вопросы, задаваемые студентами;

внедрение разнообразных методов научной активизации деятельности; использование обучающих, контролирующих программ.

В результате проведения собственной научно-исследовательской работы у студента должны сформироваться умения и навыки⁵, определяемые как полученные, приобретенные, выработанные субстанции. К ним можно отнести публичные выступления (доклады, рефераты, выступления на конференциях, в различных прениях, с научными оценками и т. д.), а также формирование аргументированной, грамотной, последовательной, научно обоснованной письменной речи при реальном умении написания текстов публичных выступлений и материалов документального характера. Умения и навыки диалектически взаимосвязаны, часто определяются через существо понимания друг друга.

Таким образом, вопросы совершенствования системы организации научных исследований студентов приобретают последнее время особое значение, т. к. именно специалисты высшей квалификации активно способствуют наращиванию интеллектуального потенциала страны и обеспечению ее устойчивого развития. Должны измениться подходы к планированию системы НИРС, организации, методики применения результатов. Динамичное развитие системы организации научных исследований в вузе возможно благодаря реализации комплексного подхода в решении поставленных задач. Научно-содержательное сопровождение системы подготовки кадров высшей квалификации включает в себя комплекс мер, направленных на выявление и отбор талантливой молодежи, способной продолжить движение по ступеням послевузовского образования, развитие и укрепление научных направлений, школ и ведущих коллективов, расширение системы научных, теоретико-методологических семинаров.

Теоретический анализ проблемы развития научно-исследовательской работы студентов на уровне высшего профессионального образования позволяет выявить многочисленные факторы развития и повышения эффективности НИРС, которые можно систематизировать и объединить в несколько групп в зависимости от их характера, статуса субъекта организации и управления научно-исследовательской работой и возможностей целенаправленной деятельности по активизации НИРС.

¹ См.: Медведев Д.А. Не просто противостоять кризису, а шаг за шагом идти вперед по пути модернизации высшей школы // Высшее образование сегодня. 2009. № 4. С. 5.

² См.: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета. 1992. 31 июля; Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Российская газета. 1996. 29 авг.; Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

³ Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

⁴ См.: Балашов В.В., Лагунов Г.В., Малюгина И.В. и др. Организация научно-исследовательской деятельности студентов в вузах России: в 3 ч. М., 2002. Ч. 1. С. 37.

⁵ См., например: Профессиональные навыки юриста: Опыт практического обучения / под ред. Л. А. Воскобитова. М., 2001. С. 18–30.

Н.Н. Ковалева*

ЗАЩИТА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ЗДОРОВЬЕ В ПРОЦЕССЕ ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКЗАМЕНА

С 1 января 2009 г. Единый государственный экзамен (далее — ЕГЭ) начал действовать на территории всех субъектов РФ. Этому предшествовали 7 лет эксперимента и год переходного периода к штатному режиму ЕГЭ. С 2001 по 2007 г. число регионов, включившихся в его проведение на добровольной основе, увеличилось с 5 до 82; количество выпускников, выбравших форму ЕГЭ при прохождении государственной аттестации, — с 30 000 до 1 000 000 чел., количество вузов и филиалов, принимающих результаты ЕГЭ, — с 16 до 1 800, а ссузов — с 79 до 2000. По итогам проведения эксперимента по введению ЕГЭ в феврале 2007 г. был принят Федеральный закон № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об образовании” и Федеральный Закон “О высшем и послевузовском образовании” в части проведения единого государственного экзамена»¹. Он прошел все соответствующие процедуры, в т. ч. согласование на уровне субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти, Союзов ректоров вузов, а также неоднократно обсуждался на Парламентских слушаниях в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Эксперимент по ведению ЕГЭ показал реальную возможность: повышения доступности профессионального образования, особенно для молодежи из отдаленных от вузовских центров мест проживания; совмещения государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний в вузы/ссузы; обеспечения преемственности общего и профессионального образования; сокращение разрыва между требованиями выпускных и вступительных экзаменов, обеспечение объективности, прозрачности и независимости процедур проведения государственных итоговых аттестаций и приемов в вузы и ссузы.

Когда Госдума приняла во втором чтении проект федерального закона, предусматривающий поэтапное введение до 2009 г. ЕГЭ, вице-спикер В. Катренко отметил, что закон способствует реализации принципа, записанного в Конституции нашей страны, — общедоступности высшего образования на конкурсной основе². Право на образование гарантировано каждому, отметил он. Однако «для многих способных ребят, проживающих в сельских районах, для выпускников из семей с низким уровнем дохода, тех, кто не может оплатить дополнительные подготовительные курсы, престижные вузы, перспективные, интересные специальности часто остаются неосуществимой мечтой». По словам В. Катренко, система ЕГЭ бу-

* Ковалева Наталья Николаевна — доцент кафедры административного и муниципального права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», кандидат юридических наук.

дет способствовать соблюдению прав граждан на образование и решению проблемы коррупции в вузах.

Напомним, что в обществе до сих пор не выработана единая точка зрения на то, как относиться к ЕГЭ как элементу Болонской системы. Так, во Всероссийском фонде образования считают, что таким образом в России осуществляется скрытый переход на систему платного обучения.

По мнению С. Миронова, введение ЕГЭ является системной ошибкой. Спикер Совета Федерации сказал журналистам, что «голосовал против закона, но понимает своих коллег, проголосовавших «за»⁴.

Видимо, они посчитали «плюсом нововведения то, что теперь ребята из отдаленных уголков страны смогут поступать в ведущие вузы на равных с остальными», — полагает Миронов.

Однако «серьезным минусом нового Закона является то, что детей будут учить не мыслить, а перейдут на «натаскивание», — уверен спикер. Миронов считает, что это «неправильно в принципе», и ситуацию не улучшит даже совершенствование тестов. Он напомнил, что Россия является автором многих ноу-хау в области образования, и «многие советские разработки взяли на вооружение другие страны, в том числе США». «А мы теперь берем не лучшие их образцы и, к сожалению, не только в области образования», — добавил Миронов.

Кроме того, появилось мнение, что «ЕГЭ порождает стрессовые ситуации и вредит здоровью детей».

Что же происходит на самом деле?

С одной стороны, во все времена экзамены всегда связаны с волнениями и стрессами. ЕГЭ, как и любой другой экзамен, не исключение. Главная задача родителей и учителей — психологически подготовить ребенка, научить его справиться с волнением и показать приобретенные знания. Проведенные НИИ гигиены и охраны здоровья детей и исследования⁵ показали, что к факторам риска для здоровья российских школьников, помимо трудностей социально-экономического характера и ухудшения экологии, можно отнести снижение их физической активности, чрезмерную интенсивность образовательного процесса, несоответствие методик и технологий обучения возрастным и функциональным возможностям детей, ухудшение качества питания и материально-технического оснащения образовательных учреждений.

С другой стороны, проведение итоговой аттестации выпускников в форме ЕГЭ не в полной мере согласуется с личностно ориентированным обучением, законодательно декларируемым в отечественной системе образования. Кроме того, современная реализация ЕГЭ не согласуется со ст. 28 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁶, которая вменяет системе образования в обязанность применять программы, методики, режимы воспитания и обучения и т. д. только при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии их санитарным правилам. Санитарно-эпидемиологическое заключение на проведение ЕГЭ в школах отсутствует.

Некоторые ученые отмечают: «Что касается давления тайных сил по проталкиванию с помощью высшей законодательной власти «ЕГЭ-изации» школ, то это, похоже, уже завершающий этап в формировании лишённого творческого и критического взгляда на мир искусственного психопрограммируемого биоинтеллекта у народа российского»⁷.

При сдаче ЕГЭ не существует таких понятий, как психо-эмоциональное состояние выпускника, как ободряющее слово учителя, да и само слово «учитель» при проведении ЕГЭ заменено на «организатор». Такая форма проверки знаний может вызвать негативные психические реакции, чувства тревоги, неуверенности. Готовы ли физически и психологически наши выпускники к таким нагрузкам? Каково состояние их здоровья на выходе из школы? По словам М.М. Безруких, директора Института возрастной физиологии РАО, академика, «в России здоровы только 5 % выпускников школ, хронически больны — 80 %!».

На школьном КВН дети грустно шутят: «Для тех, кто не сдаст ЕГЭ, эти буквы превратятся в три другие...: ВДВ, БТР, ДМБ».

Однако, по данным начальника Центральной военно-врачебной комиссии Министерства обороны РФ генерал-майора медицинской службы В. Куликова, в 2006 г. из армии были уволены 8200 солдат и офицеров с больной психикой. И это притом, что «ещё в военкоматах из-за психических расстройств отсеивается порядка 100000 чел. Эта цифра повторяется в армии из года в год ...»⁸.

И всем понятно, что нынешний призывник — это бывший школьник, выпускник.

По мнению И.Ф. Шарыгина⁹, нынешний ЕГЭ призван выполнить множество функций. Тут и выпускной школьный экзамен, и вступительный экзамен, причем во все вузы России, а, возможно, и зарубежные, поскольку сейчас к ЕГЭ добавляют еще и требование соответствия международным стандартам, указанным в Болонской Конвенции. При этом идеологи ЕГЭ лицемерно заявляют, что они заботятся о психическом здоровье школьников. Ведь раньше выпускнику приходилось сдавать два экзамена: школьный выпускной и вступительный в вуз. Но, во-первых, вовсе не все сдавали экзамен в вуз. А, во-вторых, тому школьнику, кто наоборот, хочет поступать в институт может и лучше и комфортнее сдавать экзамен как раз дважды (и даже трижды, в случае неудачи), а не решать свою судьбу с помощью одного единственного испытания. При этом, чем проще задания этого самого ЕГЭ, тем хуже как раз для наиболее подготовленного и честного школьника. Он теряет право на ошибку. Любой человек без труда пройдет по дорожке шириной 1 м. Но поднимите эту дорожку на высоту 10-этажного дома. Вспомните также известный киносюжет, в котором герою предлагают испытание — 10 раз подряд зажечь обычную зажигалку. Если он это сделает, то получает роскошную автомашину. Но после первой же осечки ему должны отрубить палец.

Изначально министерством ставилась вроде не имеющая прямого отношения к школе задача: оптимизировать федеральное финансирование

высшего образования. Как решение была предложена идея государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Этот замысел предполагает, что хорошие ученики пойдут в престижные вузы, а деньги двинутся вслед за хорошими учениками. Вузам, в которые поступит недостаточно средств, придется зарабатывать самим или закрываться. В качестве объективных критериев выявления лучших выпускников предлагался вариант — проведение тестирования. «Введем ЕГЭ — заработает ГИФО». В большинстве случаев критические публикации по ЕГЭ вообще не касаются вопросов о целесообразности ГИФО и о том, является ли ЕГЭ безальтернативной предпосылкой для введения ГИФО, а анализируются в основной массе качество тестовых заданий, эффективность тестовой системы приема в вуз и последствия введения единого государственного экзамена для школьного обучения. В многочисленных публикациях известные ученые, вузовские и школьные педагоги утверждают, что единый государственный экзамен ведет к начетничеству и натаскиванию и в конечном счете — к примитивизации образования. По мнению сторонников ЕГЭ, традиционная система итогового оценивания слишком субъективна¹⁰.

По мнению доктора психологических наук, генерального директора Экспериментального фонда интеллектуальных ресурсов С. Степанова, в российском образовании выделились две категории активных игроков с разными типами профессионального сознания. Есть профессионалы, которые оценивают все происходящее в образовании с психолого-педагогической точки зрения, мыслят в плоскости содержания, методов и результатов. Другой подход диктуется экономическим типом мышления, некоей экономической целесообразностью. Парадокс заключается в том, что представители каждой из этих групп стремятся занять ведущую позицию, заявляя свои цели как первоочередные: сначала решим наш вопрос, а потом будем решать ваш. В результате мы наблюдаем бесконечные потоки взаимной критики. А так как оппоненты имеют разные ценностные основания, этот спор может бесконечно долго идти впустую. Выход в сложившейся ситуации — совместное обсуждение, в котором желаемые для специалистов с разной логикой профессионального мышления эффекты будут усиливать, а не гасить друг друга. Надо идти не к компромиссу, а к принципиально новому надсистемному проектному решению. Но для этого должны измениться базовые ментальные установки, должно прийти понимание ограниченности каждого отдельного подхода. А это может произойти только тогда, когда люди начнут вместе работать.

Причинами отторжения ЕГЭ в общественном сознании, на наш взгляд, является то, что оппоненты не учитывают значительных изменений, которые претерпело общее среднее образование. Если в советские времена средняя школа готовила выпускников по единым учебным планам, фактически имевшим силу закона, что, в свою очередь, обеспечивало единое содержание подготовки школьников, то в ходе реформирования средняя школа в настоящее время готовит выпускников, значительно отличающихся не только по уровню, но и по содержанию подготовки. Соответ-

ственно вузам из абитуриентов необходимо выбрать именно таких, которые получили содержательно ту подготовку, которая требуется в данном вузе с одной стороны, а с другой — государство должно обеспечивать равные возможности для поступления абитуриентам из разных уголков нашей страны. В этих условиях ЕГЭ становится наиболее оптимальной технологией. В то же время необходимо отметить, что содержание заданий на ЕГЭ требует серьезного совершенствования, так же как и механизмы контроля за его проведением.

В связи с тем, что в системе образования могут применяться только те программы, методики, режимы воспитания и обучения и т. д., которые имеют санитарно-эпидемиологические заключения о соответствии их санитарным правилам, необходимо оформить государственный санитарно-гигиенический сертификат ЕГЭ.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7, ст. 838.

² См.: В вузах вводится единый экзамен // Крымская правда. 2007. 23 янв.

³ URL: http://edu.of.ru/profil/news.asp?ob_no=17630 (дата обращения: 10.10.2009).

⁴ См.: Доклад В.Р. Кучмы от 18 ноября 2008 г. на Всероссийском съезде «Здоровое поколение — здоровая Россия». URL: <http://mon.gov.ru/press/news/09.02.11-spravka.doc> (дата обращения: 12.10.2009).

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650; 2007. № 27, ст. 3213; 2008. № 24, ст. 2801; 2009. № 1, ст. 17.

⁶ Базарный В.Ф. От образования в рабстве тления к образованию в свободе духа // Знание — Власть. 2008. № 22.

⁷ Доклад начальника Центральной военно-врачебной комиссии Министерства обороны РФ генерал-майора медицинской службы В. Куликова // Труд. 2007. 25 сент.

⁸ Шарыгин И.Ф. ЕГЭ — путь к катастрофе. URL: www.msscme.ru (дата обращения: 01.10.2009).

⁹ См.: Витковский А. Можно ли соединить управление с педагогикой? ЕГЭ: взгляд за ширму объективности // Первое сентября. 2005. 21 мая.

¹⁰ URL: <http://www.hse.ru/prensa2002/?show=10313&selected=&PHPSESSID=57e48169bbf151f841f51b45b308d1c3> (дата обращения: 10.10.2009).

Е.В. Евстифеева*

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ КАК КОМПОНЕНТА ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ

Политика мирового сообществе в области обеспечения прав молодежи определена 64-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН «Социальное развитие, включая вопросы, касающиеся мирового социального положения и молодежи, пожилых людей, инвалидов и семьи», проходившей в марте 2009 г.

В Докладе Генерального секретаря ООН «Осуществление Всемирной программы действий, касающейся молодежи: прогресс и трудности в

* Евстифеева Екатерина Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

том, что касается благополучия молодежи и ее роли в гражданском обществе» выделены основные направления политики государств по обеспечению благополучия молодежи. Настоящий доклад включает в себя обсуждение двух групп вопросов, охватывающих приоритетные темы Всемирной программы действий, касающейся молодежи. Первая группа вопросов под названием «Молодежь и ее благополучие» посвящена здравоохранению, ВИЧ/СПИД, злоупотреблению наркотиками. Во вторую группу «Молодежь в гражданском обществе» включены вопросы, касающиеся окружающей среды, проведения досуга и иные. Анализ доклада показал, что значительное внимание в нем уделено обеспечению здоровья молодежи и ее участию в спортивных мероприятиях. Перед государствами поставлены приоритетные цели по обеспечению указанных направлений. Так, одной из целей является содействие национальному признанию важности доступа молодежи к отдыху и развлечению, искусству, культуре и спорту. По мнению докладчика, культура, искусство и спорт играют наиважнейшую роль в индивидуальном социальном, когнитивном, психомоторном и эмоциональном развитии. Ограниченный выбор и ограниченные возможности в плане конструктивного проведения досуга могут благоприятствовать привычкам и занятиям, пагубно сказывающимся на долгосрочном благополучии молодежи. В этих условиях молодежь проявляет признаки напряженности и депрессии. На достижение поставленной цели должны быть направлены следующие мероприятия: к 2015 г. необходимо обеспечить национальное признание важности доступа молодежи к искусству, культуре и спорту; в учебных планах государственной школьной программы предусмотреть как минимум 3 ч в неделю для занятий по искусству, культуре и спорту.

Проблема, связанная с ухудшением объективных показателей здоровья нации, признана руководством страны как одна из главных угроз безопасности государства. Это и низкая рождаемость, и высокий уровень общей смертности. В стране ежегодно регистрируется более 200 млн различных заболеваний, более миллиона граждан впервые признаются инвалидами. Уровень здоровья отрицательно сказывается на продолжительности жизни. Россия по этому показателю занимает 202-е место в мире. В середине текущего десятилетия в сфере физической культуры и спорта страны возник ряд проблем. По данным 2008 г., в стране занимаются физической культурой и спортом 22,5 млн чел., что составляет всего около 16 % от населения страны. С одной стороны, данный показатель является позитивным, поскольку только за год число занимающихся увеличилось на 1,5 млн чел. В определенной мере это результат успешной реализации ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006—2015 годы» и тех усилий, которые прилагались в т. ч. и работниками физической культуры и спорта, органами исполнительной власти в субъектах РФ по созданию условий для занятий физической культурой и спортом. С другой стороны, 16 % занимающихся в стране спортом от всего населения — это не просто мало, а малоэффективно, если исходить из задач социально-экономического подхода, решения демографиче-

ских проблем, улучшения и поддержания здоровья населения, профилактики таких негативных явлений, как курение, пьянство, наркомания и др.¹

Рост населения, занятого физической культурой и спортом, существенно не влияет на уровень здоровья и продолжительность жизни людей. Кроме того, услуги в сфере физической культуры и спорта, в т. ч. образовательные, не в полной мере решают задачи патриотического и нравственного воспитания подрастающего поколения. Для качественного выполнения новых стратегических задач по развитию массовой физической культуры необходимо решить вопрос модернизации физического воспитания в системе образования, в частности по оснащению общеобразовательных школ спортивным инвентарем и оборудованием. Таким образом, принятие нормативно-правовых актов, направленных на комплексное и системное исполнение обозначенных задач, позволит создать условия в каждом образовательном учреждении для привлечения большего числа школьников к занятиям физической культурой и спортом².

По поручению Президента России Д.А. Медведева была поставлена задача, чтобы в 2020 г. каждый второй гражданин страны систематически занимался физической культурой и спортом, а среди обучающихся таких должно быть 80 %, а это значит, что даже ежегодный прирост населения в 1,5 млн не позволит нам решить данную задачу. Ежегодный прирост должен составлять около 4 млн чел. Для этого требуются иные подходы, использование новых технологий как в организации всей этой работы, так и в ее содержании.

В ежегодном Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев указал, что «наряду с внедрением новых технологий профилактики и лечения необходимо с особым вниманием относиться к созданию мотиваций и условий для здорового образа жизни. Показателем личного успеха должно стать, скорее, здоровье человека, а не количество заработанных им денег. И если у молодёжи появится привычка к занятиям спортом, то будут решены и такие острые проблемы, как наркомания, алкоголизм, детская безнадзорность»³.

В целом в России не менее 60 % обучающихся имеют нарушения здоровья. По данным Минздравсоцразвития России, только 14 % обучающихся старших классов считаются практически здоровыми. Свыше 40 % допризывной молодежи не соответствуют требованиям, предъявляемым армейской службой, в т. ч. в части выполнения минимальных нормативов физической подготовки.

Большинство граждан не имеют возможности систематически заниматься физической культурой и спортом. Так, в настоящее время 85 % граждан, в т. ч. 65 % детей, подростков и молодежи, не занимаются систематически физической культурой и спортом.

Существующие ограничения в использовании государственно-частного партнерства не позволяют активно развивать спортивно-зрелищную индустрию и спортивную промышленность, обеспечивать доступность спортивных и физкультурно-оздоровительных услуг. Особое внимание государ-

ства и общества должно быть обращено на студенческую молодежь — будущую политическую, экономическую и гражданскую элиту российского общества. Студенчество — особый контингент в составе населения, состояние здоровья которого является барометром социального благополучия и медицинского обеспечения предшествующего периода — детства и отрочества, а также предвестником изменений в здоровье населения в последующие годы.

Рассмотрение вопросов здравоохранения, создания условий для активного образа жизни, профилактики асоциальных явлений в студенческой среде позволит комплексно оценить проблему, даст толчок к усилению внимания к вопросам здоровья молодежи со стороны органов власти всех уровней, ректорского корпуса и общественных организаций. Сохранение и улучшение здоровья и работоспособности студентов остается одной из приоритетных задач законодательной и исполнительной власти, руководителей регионов с развитым сегментом образовательных услуг, администраций, общественных организаций вузов, органов здравоохранения. Особенно это важно в настоящее время, когда формируются новые экономические и социальные условия, происходят модернизация высшего образования, интенсификация учебного процесса.

Федеральное агентство по образованию в последние годы особое внимание уделяет проведению оздоровительных мероприятий со студентами в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования. Рособразование осуществляет ежегодное финансирование оздоровительной кампании в соответствии с нормами Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». За счет средств, выделяемых Рособразованием вузам в качестве дополнительного финансирования спортивно-оздоровительных лагерей, более 20 вузов улучшили материально-техническую базу загородных здравниц, за последние 3 года за счет этих средств дополнительно оздоровили более 6000 малообеспеченных студентов⁴.

В системе Рособразования сохранено 163 и вновь создано 6 санаториев-профилакториев, действует 195 спортивно-оздоровительных баз отдыха студентов, в которых ежегодно оздоравливаются более 120 тыс. студентов.

Согласно данным Федерального агентства по образованию в ряде вузов страны реализуются внутривузовские программы, посвященные охране здоровья студентов. Некоторый вузовский опыт вузовских программ существует в РУДН, Московском ГУ, Владимирском ГУ, Тульском ГПУ, Якутском ГУ, Московской медицинской академии, Волгоградской медицинской академии, Российском ГМУ, МГТУ им. Н.Э. Баумана, Донском ГТУ, Томском ГУ, Белгородском ГТУ, Белгородском ГУ, Тюменском НГУ и др.⁵ Имеются специальные советы или комиссии по здоровью студентов, действуют дневные стационары, центры и кабинеты психологической разгрузки.

В то же время существующие сегодня подходы к охране здоровья молодежи, основанные только на традиционных мероприятиях, в сложившейся

экономической ситуации не соответствуют требованиям эффективной организационной и профилактической работы.

Законодательной базой регулирования детско-юношеского спорта и охраны здоровья обучающихся являются следующие нормативные акты: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ № 175-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в ред. от 18 июля 2009 г.), который относит к полномочиям Российской Федерации и субъектов РФ в области физической культуры и спорта оказание содействия развитию детско-юношеского и молодежного спорта, устанавливает правовые основы физического воспитания в образовательных учреждениях и подготовки спортивного резерва; Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», устанавливающий одной из целей государственной политики — содействие физическому развитию детей; Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. 10 ноября 2009 г.), в ст. 28 определяющий полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования, которые обязаны устанавливать федеральные требования к образовательным учреждениям по охране здоровья обучающихся. В соответствии со ст. 32 указанного Закона к компетенции образовательного учреждения отнесено создание необходимых условий для работы подразделений медицинских учреждений, контроль их работы в целях охраны и укрепления здоровья обучающихся⁶.

В ряде субъектов РФ приняты законы «О детско-юношеском спорте», например, в Московской области, Республике Башкортостан и др. Кроме того, в государстве принят ряд программ различного уровня. К их числу следует отнести: «Стратегию физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года», Федеральную целевую программу «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы», Подпрограмму «Здоровое поколение» Федеральной целевой программы «Дети России на 2007–2010 годы» и некоторые другие.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ № 175-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в ред. от 18 июля 2009 г.) образовательные учреждения с учетом местных условий и интересов обучающихся самостоятельно определяют формы занятий физической культурой, средства физического воспитания, виды спорта и двигательной активности, методы и продолжительность занятий физической культурой на основе государственных образовательных стандартов и нормативов физической подготовки. Организация физического воспитания и образования в образовательных учреждениях включает в себя следующие этапы: 1) проведение обязательных занятий по физической культуре в пределах основных образовательных программ в объеме, установленном государственными образовательными стандартами, а также дополнительных (факультативных) занятий физическими упражнениями и спортом в пределах дополнитель-

ных образовательных программ; 2) создание условий, в т. ч. обеспечение спортивным инвентарем и оборудованием, для проведения комплексных мероприятий по физкультурно-спортивной подготовке обучающихся; 3) формирование у обучающихся навыков физической культуры с учетом индивидуальных способностей и состояния здоровья, создание условий для вовлечения в занятия физической культурой и спортом; 4) осуществление физкультурных мероприятий во время учебных занятий; 5) проведение медицинского контроля за организацией физического воспитания; 6) формирование ответственного отношения родителей (лиц, их заменяющих) к здоровью детей и их физическому воспитанию; 7) проведение ежегодного мониторинга физической подготовки и физического развития обучающихся; 8) содействие организации и проведению спортивных мероприятий с участием обучающихся⁷.

В настоящее время в отношении высших учебных заведений Постановлением Правительства РФ от 21 января 2005 г. № 36 утверждены Правила разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования⁸.

Приказом Госкомвуза России от 26 июля 1994 г. № 777 «Об организации процесса физического воспитания в высших учебных заведениях» утверждены Примерная учебная программа по физической культуре и Инструкция по организации и содержанию работы кафедр физического воспитания высших учебных заведений (Приказ не распространяется на академии и институты физкультуры, факультеты физкультуры университетов и педагогических институтов).

Приказом Минобразования России от 1 декабря 1999 г. № 1025 «Об организации процесса физического воспитания в образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования»⁹ предписано обеспечить организацию процесса физического воспитания в соответствии с действующими государственными образовательными стандартами и включить в учебные планы. В учебных планах должно быть предусмотрено: а) по всем направлениям и специальностям высшего профессионального образования в цикле общих гуманитарных и социально-экономических дисциплин выделение 408 ч на дисциплину «Физическая культура», планирование ее в учебном плане по 4 аудиторных ч в неделю на I–II курсах, по 2 аудиторных ч в неделю на III–IV курсах с проставлением итоговой оценки. Обязательный курс физического воспитания может дополняться дисциплинами по выбору с указанием видов спорта или систем физических упражнений, а также факультативными занятиями (1–2 ч в неделю) во внеучебное время; б) по всем направлениям магистерской подготовки предусмотреть возможность для студентов-магистрантов занятий физической культурой под руководством преподавателя в объеме 2–4 ч в неделю; в) по всем специальностям среднего профессионального образования планирование по дисци-

плине «Физическая культура» по 4–6 аудиторных часов занятий в неделю в течение всего периода обучения с проставлением итоговой оценки. Обязательный курс физического воспитания может дополняться факультативными занятиями (1–2 ч в неделю) во внеучебное время по предложению педагогического совета; г) по всем профессиям начального профессионального образования планирование по предмету «Физическая культура» не менее 2 ч в неделю в течение всего периода обучения в соответствии с Моделью учебного плана для образовательных учреждений начального профессионального образования, утвержденной коллегией Минобрнауки России от 30 июня 1993 г. № 14-З, с проставлением итоговой оценки по завершении изучения указанного предмета. Обязательный курс физического воспитания может дополняться факультативными занятиями (2–4 ч в неделю) по предложению педагогического совета¹⁰.

В ч. 2 ст. 28 определяется содержание организации физического воспитания и образования в образовательных учреждениях. В этом отношении следует отметить, что в Законе 1999 г. о физкультуре и спорте содержалось несколько иное регулирование. Так, в п. 5 ст. 14 названного Закона предусматривалось, что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ в области образования, органы исполнительной власти субъектов РФ в области здравоохранения, а также дошкольные и другие образовательные учреждения в соответствии со своими уставами, их руководители:

1) обеспечивают высокий уровень проведения в режиме учебного дня ежедневных учебных и внеучебных занятий, создают условия для того, чтобы каждый обучающийся научился плавать, мог выполнять установленные спортивные нормативы, изучил основы гигиены и поддерживал свой организм в хорошем состоянии;

2) во всех дошкольных и других образовательных учреждениях проводят на основе нормативов всероссийского комплекса «Физкультура и здоровье» многообразные соревнования по циклам обучения, обеспечивают участие обучающихся в аналогичных ежегодных районных, городских, областных, краевых, республиканских спортивных соревнованиях;

3) по итогам учебного года во всех общеобразовательных учреждениях, а также в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования каждому обучающемуся выставляется оценка его физической подготовленности, в выпускных классах (курсах) проводятся контрольные проверки. Кроме того, в п. 6 указанной статьи говорилось о том, что в соответствии с программами развития физкультуры и спорта всех уровней в дошкольных и иных образовательных учреждениях предусматриваются реконструкция и строительство спортивных залов, плавательных бассейнов и спортивных городков, создание детско-юношеских спортивных школ, детско-юношеских клубов физической подготовки и врачебно-физкультурных диспансеров; государство оказывает матери-

альную и иную поддержку физкультурно-спортивным клубам в образовательных учреждениях.

Несмотря на принятые положения, в большинстве вузов нет комплексных программ, отсутствует четкая стратегия развития здоровьесберегающих технологий. Программы здоровья студентов вузов должны включать ключевые направления, отражающие следующие аспекты: медицинские и гигиенические требования; социально-правовые соответствия; психологические аспекты; учебно-организационные мероприятия; научно-методические исследования и разработки; бытовые условия; вопросы профилактики возможных функциональных нарушений средствами физической культуры и спорта.

Программы вузов целесообразно скоординировать с аналогичными региональными программами, позволяющими привлечь дополнительные средства из бюджетов регионов. Региональные программы наряду с научными исследованиями, касающимися оценки образа жизни студентов, анализом заболеваний учащихся должны включать в себя раздел по профилактике и реабилитации, поддержке и развитию студенческих поликлиник и здравпунктов, спортивно-оздоровительных лагерей, баз отдыха, санаториев-профилакториев образовательных учреждений.

Особое внимание необходимо уделить содержанию основополагающего документа в области развития физической культуры в государстве. Речь идет о «Стратегии физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной распоряжением правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р¹¹. Целью этой Стратегии является создание условий, обеспечивающих возможность для граждан страны вести здоровый образ жизни, систематически заниматься физической культурой и спортом, получать доступ к развитой спортивной инфраструктуре, а также повышать конкурентоспособность российского спорта. К числу основных задач, требующих решения для достижения поставленной цели, относятся следующие: а) создание новой национальной системы физкультурно-спортивного воспитания населения; б) разработка и реализация комплекса мер по пропаганде физической культуры и спорта как важнейшей составляющей здорового образа жизни; в) модернизация системы физического воспитания различных категорий и групп населения, в т. ч. в образовательных учреждениях профессионального образования.

С учетом поставленных задач возникла необходимость модернизации системы физического воспитания в образовательных учреждениях. Для модернизации системы физического воспитания различных категорий и групп населения, в т. ч. в дошкольных, школьных и профессиональных образовательных учреждениях, необходима реализация *комплекса следующих мер*: модернизация физического воспитания и развитие спорта в образовательных учреждениях; создание условий и стимулов для расширения сети физкультурно-оздоровительных комплексов, детско-юношеских спортивных клубов и спортивных команд, функционирующих на базе образовательных учреждений и по месту жительства; внедрение новых про-

ектов образовательных учреждений с обязательным строительством объектов спорта (спортивных залов, в т. ч. тренажерных, бассейнов, многопрофильных и комплексных плоскостных спортивных сооружений); внедрение в систему образовательных учреждений мониторинга состояния здоровья, физического развития и физической подготовленности; оснащение общеобразовательных школ и учреждений дополнительного образования детей необходимым спортивным инвентарем и оборудованием; сохранение обязательной формы физкультурного образования — для обучающихся в объеме не менее 3 ч с учетом одного дополнительного часа в неделю в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом, существенное увеличение объема спортивной работы в общеобразовательных учреждениях во внеурочное время путем дополнения блока дополнительного образования образовательными программами спортивно-оздоровительных групп и групп начальной подготовки спортивных школ для реализации необходимого недельного объема двигательного режима не менее 8 ч в неделю (для студентов — не менее 4 ч обязательных занятий в неделю в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом и недельной двигательной активности в объеме не менее 8 ч); совершенствование системы физкультурных и спортивных мероприятий для всех категорий обучающихся и студентов; внедрение рекомендаций по повышению эффективности проведения обязательных уроков (занятий) физической культуры в системе образовательных учреждений; организация и проведение универсиад, в т. ч., участие студенческих сборных команд во Всемирной универсиаде; включение универсиад в Единый календарный план проведения спортивных мероприятий Росспорта; организация ежегодного всероссийского смотра-конкурса на лучшую организацию спортивно-массовой работы среди обучающихся и студентов; разработка мер по обеспечению инновационного характера создания и развития инфраструктуры сферы физической культуры и спорта.

Ожидаемыми результатами модернизации системы физического воспитания обучающихся станут: на первом этапе — обеспечение недельного двигательного режима обучающихся и студентов в объеме не менее 6—8 ч в зависимости от возраста и состояния здоровья; привлечение к систематическим занятиям физической культурой и спортом не менее 60 % обучающихся и студентов дневной формы обучения; увеличение доли обучающихся и студентов, отнесенных к специальным медицинским группам и посещающих специальные занятия физической культурой, до 75 %; на втором этапе — привлечение к систематическим занятиям физической культурой и спортом не менее 80 % обучающихся и студентов дневной формы обучения; обеспечение образовательных учреждений объектами спорта; увеличение доли обучающихся и студентов, отнесенных к специальным медицинским группам, посещающих специальные занятия физической культурой, до 95 %; на базе высших учебных заведений физической культуры и спорта создать центры спортивной подготовки сборных команд.

Нельзя не затронуть проблему, связанную с применением допинговых средств к потенциальным участникам внутригосударственных и международных соревнований, которыми зачастую являются лица, обучающиеся в каком-либо учебном заведении. В последнее время участились случаи применения допинговых средств к спортсменам, как с их согласия, так и без такового. На сегодняшний день возникла необходимость в реализации мер, направленных на антидопинговое обеспечение физкультурно-спортивной деятельности. Помимо мер организационного, административного, медико-биологического характера, необходимо обеспечение реализации действующего отраслевого законодательства, направленного на решение указанных вопросов. В 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Международную Конвенцию о борьбе с допингом в спорте. В связи с этим наша страна взяла на себя обязательства поддерживать, разрабатывать и осуществлять программы, направленные на борьбу с допингом, разъяснять населению о его опасности, пропагандировать этические ценности спорта, информировать спортсменов, тренеров и врачей об ответственности в случае применения запрещенных препаратов. Статья 26 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» устанавливает запрет на использование спортсменами, а также в отношении животных, участвующих в спортивных соревнованиях, допинговых средств и (или) методов, запрещенных к использованию в спорте в соответствии с перечнями таких средств и (или) методов. Допинговый контроль представляет собой взятие биологических проб и их исследование в целях выявления наличия в организмах спортсменов и животных, участвующих в спортивных соревнованиях, допинговых средств или установления факта использования спортсменами допинговых средств и (или) методов подготовки к спортивным соревнованиям.

Как определено в п. 3.2 Положения об организации и проведении антидопингового контроля в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, утвержденного Приказом Госкомспорта России от 20 октября 2003 г. № 837, процедура допингового контроля состоит из отбора проб у спортсменов (пробы «А» и «В»), доставки проб в Государственное предприятие Антидопинговый центр (ГП АДЦ), физико-химического исследования проб и оформления заключения по анализу (проб «А»), проведения контрольного исследования пробы «В», наложения санкций на нарушителей. В соответствии с разд. 1 названного Положения нарушением антидопинговых правил являются: а) присутствие запрещенных субстанций или их метаболитов или маркеров в пробе, взятой у спортсмена; б) использование или попытка использования запрещенной субстанции или запрещенного метода; в) отказ или непредставление проб после того, как спортсмен был проинформирован о необходимости их сдачи, если не будут выдвинуты уважительные причины их непредставления, а также уклонение от сдачи проб; г) нарушение существующих требований относительно доступности спортсмена для взятия у него проб во время внесоревновательного периода, включая непредставление информации о ме-

стонахождении спортсмена и пропуски очередных тестирований; д) фальсификация или попытка фальсификации в любой сфере допинг-контроля; е) обладание запрещенными субстанциями и методами; ж) распространение любой запрещенной субстанции или запрещенного метода; з) назначение или попытка назначения спортсмену любой запрещенной субстанции или запрещенного метода или содействие, подстрекательство, помощь, покровительство, укрывательство и любой другой вид соучастия в нарушении антидопинговых правил или в попытке нарушения.

Анализ действующего уголовного законодательства свидетельствует о том, что в УК РФ отсутствует специальная норма, направленная на запрет применения допинговых средств к участникам спортивных мероприятий. Мы поддерживаем законодательную инициативу о внесении дополнений в УК РФ в части установления уголовной ответственности за склонение спортсмена к использованию допинговых средств и (или) методов, запрещенных к использованию в спорте.

В целях выполнения национального проекта «Здоровье» и положений обращения Президента РФ Д.А. Медведева к Федеральному собранию необходимо усилить работу по претворению в жизнь основных принципов охраны и профилактики здоровья будущих специалистов. На федеральном уровне также необходимо создать общероссийскую программу «Здоровье студентов России», которая могла бы скоординировать организационные, законодательные, научные, медицинские, социальные и другие инициативы и мероприятия, осуществляемые на федеральном, региональном и вузовском уровнях в целях улучшения здоровья обучающихся.

¹ См.: Выступление заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Александра Жукова на заседании Президиума коллегии Минспорттуризма России // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 2.

² См.: Выступление министра спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации В.Л. Мутко на Коллегии Департамента физической культуры и спорта г. Москвы // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 1.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 года // Российская газета. 2009. 13 нояб.

⁴ См.: Информация Федерального агентства по образованию, Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации «Проблемы здоровья, медицинского обслуживания, пропаганды здорового образа жизни и профилактики асоциальных проявлений в студенческой среде» // Официальные документы в образовании. 2009. № 17.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Российская газета. 2009. 13 нояб.

⁷ См.: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (в ред. Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 175-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации») // Российская газета. 2009. 21 июля.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 5, ст. 387.

⁹ См.: Вестник образования. 2000. № 5.

¹⁰ См.: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Юстицинформ. 2009.

¹¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 33, ст. 4110.

РЕЦЕНЗИИ

О.Ю. Рыбаков*, **И.Н. Сенякин****

**РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ПРАВОВАЯ НАУКА
И ЮРИДИЧЕСКАЯ ИДЕОЛОГИЯ РОССИИ:
ЭНЦИКЛОПЕДИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ БИОГРАФИЙ /
ОТВ. РЕД. В.М. СЫРЫХ. Т. 1. — М.: РАП,
ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ», 2009. — 920 с.**

Увидел свет первый том энциклопедического словаря биографий «Правовая наука и юридическая идеология России» (далее — Словарь), посвященный описанию научных взглядов дореволюционных ученых-юристов, философов, историков, занимавшихся правовой проблематикой, и оценке их вклада в отечественную юридическую науку. Идея создания рецензируемого Словаря принадлежит заслуженному деятелю науки РФ, доктору юридических наук, профессору В.М. Сырыху, который является руководителем авторского коллектива.

Обращает на себя внимание творческий подход к изложению материала: речь идет не просто о перечислении известных имен, а о проблемно-целевом анализе биографий и творчества ученых прошлого, о правовой науке, об идеологии русских дореволюционных авторов.

Создание словаря позволило выйти на решение вопросов, которые в силу имевшегося огромного историко-правового материала были недостаточно изучены. В истории правовой и политической мысли, в учебниках, курсах лекций, учебно-методических пособиях по данной проблематике затрагиваются лишь некоторые имена. Студенту, аспиранту, молодому ученому предстоит переработать множество трудов и источников, чтобы изучить ту или иную биографию, а порой просто встретить новое имя. Полагаем, что начинающих исследователей при знакомстве с данным изданием ждет много открытий, большое количество ранее не известных имен.

Авторскому коллективу удалось решить сразу несколько важнейших задач:

* *Рыбаков Олег Юрьевич* — заведующий кафедрой истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор.

** *Сенякин Иван Николаевич* — профессор кафедры теории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», доктор юридических наук, профессор.

восполнить существовавший пробел в историко-правовой науке;
показать трансформацию русской правовой мысли и юридической идеологии, ее основные тенденции, нерешенные проблемы и связь с европейской и мировой политико-правовой мыслью;

существенно расширить круг персоналий, а внимательному читателю предоставить право самому оценить содержание и степень вклада ученых прошлого;

представить достоверную (и что важно — обновленную), дополненную и переработанную информацию о биографиях ученых, внесших свой вклад в развитие российской юридической мысли;

дать описание наиболее значимых монографических и иных публикаций, внесших заметный вклад в юридическую историографию;

показать влияние русских правоведов, дать оценку результатов их деятельности по созданию, развитию и совершенствованию правовой науки и ее вхождению в сокровищницу мировой правовой мысли;

отразить специфику русской юридической идеологии.

Наряду с этим крайне важным представляется определение места и роли российской юридической науки и идеологии, их значение для развития мировой юридической мысли.

В Словаре обосновывается выбор приоритетов в обозначении «начала» российской правовой науки. В частности, истоки российской правовой науки традиционно восходят к XVIII в. и связаны с именем первого русского профессора права — С.Е. Десницкого, читавшего лекции на русском языке, а в качестве русского идеолога юриспруденции называется Иларион — Киевский митрополит, автор первого политико-правового трактата на Руси «Слово о Законе и Благодати».

Вызывает интерес описание жизненного и творческого пути ученых, содержание их научных работ. Подчеркивается особое значение их научного вклада в развитие отечественной юридической мысли. Не остаются без внимания и малоизвестные имена. Не лишен оригинальности авторский подход к тем или иным описываемым явлениям.

Логика изложения материала показывает, что досоветский, или до-революционный период, по степени влияния на формирование научного правового мировоззрения, правового сознания и культуры в целом можно условно разделить на следующие этапы: 1) допетровский, или семейно-монастырский (до правления Петра I), когда научные знания о праве и государстве получали в форме домашнего образования; 2) академический, характеризовавшийся тем, что образование предоставлялось, а правовая наука развивалась благодаря стараниям приглашенных из-за рубежа специалистов, преподававших в российских университетах; 3) западноевропейский университетский, когда подготовка велась российскими профессорами, а послевузовское образование осуществлялось ведущими западноевропейскими юридическими учебными заведениями; 4) «золотой век» российского правоведения, когда подготовка научно-педагогических ка-

дров осуществлялась собственными силами университетов России, а зарубежные командировки рассматривались как дополнительный способ повышения научной квалификации.

Начальный этап связан с такими именами, как Нил Сорский, Вассиан Патрикеев, Иосиф Волоцкий, патриарх Никон, Федор Карпов, Андрей Курбский и другими мыслителями и политиками, чьи взгляды формировались под влиянием книг, хранящихся в монастырях, а также благодаря собственному государственному и политическому опыту. Характерно, что в Европе в отличие от России гораздо раньше появились университеты, в которых формировались правовые знания.

В 1725 г. в России учреждается Академия наук, в 1755 г. — Московский университет. Эти события стали основными вехами в формировании и формулировании постулатов юридической науки в России. В Словаре включены сведения о Г.Д. Дильтее, И.М. Шадене, Я.И. Шнейдере и других ученых. Достижения российской правовой науки XVIII в. связаны с именами С.Е. Десницкого, А.Н. Радищева, М.М. Щербатова, И.Т. Посошкова, Я.П. Козельского, Д.И. Фонвизина и др.

Наиболее продуктивным периодом в плане становления и популяризации правовых идей, взглядов и научных представлений является XIX в. В Словаре он представлен множеством имен. Вклад этих ученых в развитие российской юридической науки переоценить невозможно. Нельзя не отметить вызывающие огромный интерес, содержащиеся в словаре научные биографии таких авторов, как М.М. Сперанский, К.А. Неволин, К.Д. Кавелин, Н.М. Карамзин и др.

В Словаре верно замечено, что период второй половины XIX — начала XX в. связан с активным научным поиском по различным направлениям юридической науки и практики: развиваются многие отрасли правовой науки, в частности теория права и государства, ставшая впоследствии методологической и теоретической основой юридических наук. Все большее значение приобретает история правовых и политических учений, яркими представителями которых являются Н.Н. Алексеев, А.Л. Градовский, И.А. Ильин, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, П.А. Новгородцев, Л.И. Петражицкий, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич и др.

Хочется отметить весьма удачную и четкую структуру изложения материала, что делает данное издание удобным и привлекательным для читателя: а) фамилия, имя, отчество, годы рождения и кончины, научный и социальный статус ученого; б) место рождения; в) наименование учебного заведения и год его окончания, тема магистерской диссертации, дата и место ее защиты; г) краткие сведения о научно-педагогической и иной деятельности; д) сфера научных интересов; е) наиболее значимые монографии; ж) научная новизна исследований; з) иные выдающиеся события в жизни ученого.

Словарь содержит алфавитный указатель имен. Грамотно составлен систематический указатель работ дореволюционных правоведов. Он клас-

сифицирован по отраслям права: «государственное (конституционное), гражданское, уголовное, трудовое, гражданский процесс, уголовный процесс, земельное право» и т. д. Представлены и такие важнейшие разделы, как: «Теория государства и права», «Философия права», «Социология права», «История государства и права» и т. д. Российское правоведение исследования по отечественной и зарубежной истории государства и права относит к числу специфических научных фундаментальных направлений. Традиции историко-правовых исследований прошлого сохранены до настоящего времени. Это подтверждает высокую научную и историографическую ценность рецензируемого Словаря. В нем, наряду с информацией о персональном вкладе ученого, имеется классификация персональных категорий. Их пять: исследователь, идеолог, мыслитель, систематизатор, просветитель. Судя по тексту рецензируемого издания, исследователь занимает высшее место в указанной иерархии. Исследователь — это ученый, в работах которого дано научное или научно-практическое решение соответствующей проблемы правовой науки. Словарь содержит и список литературы, использованный при подготовке издания.

Авторским коллективом, несомненно, проделана значительная и важная для истории и современного правоведения работа. Авторскому коллективу и его руководителю, заслуженному деятелю науки РФ, доктору юридических наук, профессору В.М. Сырыху желаем скорого создания второго тома биографий, появление которого с нетерпением ожидают научное юридическое сообщество и все, кто интересуется творчеством великих русских ученых.

АННОТАЦИИ (SUMMARY)

ТЕОРИЯ ПРАВА (THE THEORY OF LAW)

В.М. Сырых

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: СОДЕРЖАНИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА

На основе анализа действующего законодательства раскрывается содержание, юридическая природа образовательных правоотношений; содержится характеристика их форм и видов.

Ключевые слова: образовательные правоотношения, публичные правовые отношения, образовательное учреждение, государственное принуждение.

V.M. Syrykh

EDUCATIONAL LEGAL RELATIONS: CONTENT AND LEGAL NATURE

Through analyzing modern legislation the author presents content, legal nature of educational legal relations. The article is devoted to characteristic their forms and variety.

Key words: educational legal relations, public legal relations, educational institution, state coercion.

О.Ю. Рыбаков

РОССИЙСКАЯ СЕМЕЙНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В статье анализируется российская семейно-правовая политика в сфере защиты прав несовершеннолетних, содержащихся в Семейном кодексе РФ. Рассматривается понятие «правовая политика в сфере защиты прав человека» и ее соотношение с семейно-правовой политикой в области защиты прав несовершеннолетних. Устанавливаются формы семейно-правовой политики в сфере защиты прав несовершеннолетних. Представлены основные государственные меры, направленные на обеспечение прав несовершеннолетних.

Ключевые слова: семейно-правовая политика, права несовершеннолетних, права ребенка, семейно-правовая политика в сфере защиты прав несовершеннолетних, формы семейно-правовой политики в сфере защиты прав несовершеннолетних.

O.Ju. Rubakov

RUSSIAN FAMILY-LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF MINORS RIGHTS PROTECTION

The article analyses the Russian family legal policy in the sphere of minors rights protection due to the Family Code of Russian Federation. The author contains the notion of legal policy in the sphere of human rights protection and its correlation with the family legal policy in the sphere of minors rights protection. The authors presents the forms of the family legal policy in the sphere of minors rights protection and measures concerning minors rights protection.

Key words: family legal policy, minors rights, child's rights, family legal policy in the sphere of minors rights protection, forms of the family legal policy in the sphere of minors rights protection.

Z.S. Bainiyazova

КАЧЕСТВЕННАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КАК ОДНА ИЗ ПРАВОВЫХ ИДЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В XXI ВЕКЕ

В данной статье рассматривается вопрос о необходимости формирования качественной правовой системы как одной из правовых идей развития Российского государства в XXI в. По мнению автора, качество правовой системы выражается в ценностной характеристике параметров ее организации и функционирования. Обосновывается положение о том, что качественная правовая система — неперемное условие для определения ориентиров развития общества и государства.

Ключевые слова: правовая идея, качественная правовая система, развитие, ценности.

Z.S. Bainiyazova

QUALITATIVE LEGAL SYSTEM AS ONE OF THE LEGAL IDEAS OF THE RUSSIAN STATE DEVELOPMENT IN THE XXI CENTURY

This article considers the question of the necessity of forming a qualitative legal system as one of the legal ideas of the Russian state development in the XXI century. According to the author the legal system quality lies in value characteristics of its arrangement and functioning. The idea that the qualitative legal system is an essential condition in defining key points of the society and state development is substantiated.

Key words: legal idea, qualitative legal system, development, values.

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА (THE HISTORY OF STATE AND LAW)

M.H. Lyadacheva-Ilyicheva

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕВИЗИИ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ В 1833—1882 ГОДАХ

В статье рассматриваются основные направления ревизии гражданского законодательства в России в 1833—1882 гг. Акцентируется внимание на социально-экономических и политических причинах систематизации действующего

гражданского законодательства, в частности на ревизии Свода гражданских законов ч. 1. Т. X Свода законов Российской Империи в редакциях 1833–1882 гг. как источника общего гражданского права. Рассматриваются три основных направления ревизии Свода гражданских законов.

Ключевые слова: гражданское законодательство, Свод законов Российской Империи, систематизация.

M.N. Lyadatscheva-Ilicheva

MAIN DIRECTIONS OF THE CIVIL LEGISLATION REVISION IN RUSSIA IN 1833–1882

The article is based on the directions of the civil legislation revision in Russia in 1833-1882. The author concentrate her attention on the social-economic and political reasons of civil legislation systematization, particularly on the revision of Code of civil law, Part I, Volume X of the Russian Empire Code of law at the edition of 1833-1882 as a source of common civil law. The article focuses on three main directions of the Code of civil law revision.

Key words: civil legislation, Russian Empire Code of Law, systematization.

C.B. Ворошилова

ПОРЯДОК НАСЛЕДОВАНИЯ ЖЕНЩИНАМИ ПО ОБЫЧАЯМ РУССКОЙ ДЕРЕВНИ XIX ВЕКА

В статье анализируется институт наследования в России; исследуется порядок наследования женщинами по российскому законодательству; рассматриваются основные нормы, регулирующие порядок наследования женщинами по обычаям русской деревни; дается оценка обычаев и традиций русской деревни и их роль в формировании законодательства.

Ключевые слова: институт наследования, кровное родство, наследственное право, недвижимое имущество, завещание.

S.V. Voroshilova

WOMEN RIGHTS HERITABILITY EX MORE OF RUSSIAN VILLAGE OF XIX CENTURY

The institute of inheritance in Russia is analyzed in the article. The author examines the principle rules of women rights heritability ex more of Russian village. The author gives his view point to the customs and traditions of Russian village and its influence upon the legislation.

Key words: The institute of inheritance, sibship, inheritance law, real estate, testament.

П.Ю. Мельников

ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ВЛАСТИ В ОСТЗЕЙСКИХ ГУБЕРНИЯХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX ВЕКА

В статье рассматривается организация административно-полицейской власти в Остзейских губерниях. Показана роль средневековой Европы в этом процессе, в частности заимствование этими губерниями многочисленных европейских государственно-правовых институтов.

Ключевые слова: государственно-правовые институты, полицейская власть, полиция, губернатор, остзейские ландтаги.

P.Yu. Melnikov

ORGANIZATION AND REFORMATION OF THE POLICE POWER IN THE OSTSEE PROVINCES OF RUSSIAN EMPIRE IN THE XIX CENTURY

The article is about organization of administrative and police authorities in the Baltic provinces. The role of medieval Europe in this process, in particular, borrowing these provinces many European state and legal institutions is represented here.

Key words: state and legal institutions, police power, police, Governor, Ostsee landtags.

Д.Г. Гаврилов

ВАХТАНГ VI – ГРУЗИНСКИЙ ЮСТИНИАН

Данная статья посвящена великому грузинскому царю-законодателю Вахтангу VI. Его основная заслуга — проведение большой кодификационной работы на территории Восточной Грузии. Сравнивая Вахтанга VI и Юстиниана, можно обнаружить много общих черт, связанных с законодательной деятельностью и не только, несмотря на то, что их разделяют двенадцать столетий. Статья будет интересна специалистам историкам, юристам и широкому кругу читателей, интересующихся зарубежной историей государства и права.

Ключевые слова: Вахтанг VI, Юстиниан, Грузия, кодификация, законодатель.

D.G. Gavrilov

VAKHTANG VI – GEORGIAN JUSTINIAN

Given article is devoted great Georgian king-legislator Vakhtang VI. Its basic merit — carrying out big codification works in territory of East Georgia. Comparing Vakhtang VI and Justiniana can find out many common features connected with legislative activity and not only in spite of the fact that they are divided by twelve centuries.

Article will be interesting to experts to historians, lawyers and a wide range of readers, the interested by foreign history of the state and the right.

Key words: Vakhtang VI, Justinian, Georgia, codification, legislator.

О.Н. Полуда

ГОРНОЗАВОДСКОЕ ПРАВО И ПОСЕССИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII ВЕКА (СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА)

Рассматривается вопрос происхождения института посессионного землевладения. Анализируются источники данного вида владения, показана его роль в истории поземельной политики Российского государства.

Ключевые слова: посессионное землевладение, посессионер, наследование, горнозаводское земельное законодательство, казенные земли.

O.N. Poluda

METALLURGICAL LAW AND POSSESSION LEGISLATION IN THE FIRST QUARTER OF XVIII CENTURY (RATIO OF LEGAL STATUS)

The article is devoted to the question of origin the institute of possession land tenure. The author analyses the sources of this kind of tenure, shows it's role in the history of land policy of Russian state.

Key words: possession land tenure, possessor, inheritance, metallurgical land legislation, state lands.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО (THE CIVIL LAW)

Е.В. Ильгова

РОЛЬ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ В РЕАЛИЗАЦИИ ЮВЕНАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В статье раскрывается роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите прав социальных работников в реализации ювенальных технологий. Показаны уровень активности и эффективности внедрения ювенальных технологий в разных субъектах РФ, в частности Саратовской области. Обоснована необходимость выработки концептуальной правовой основы системы ювенальной юстиции.

Ключевые слова: комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, ювенальные технологии, социальный работник, ювенальные суды.

E.V. Ilgova

THE ROLE OF JUVENILE COMMISSIONS AND PROTECTION OF RIGHTS IN THE SPHERE OF REALIZATION OF JUVENILE TECHNOLOGY

The article is dedicated the role of Juvenile Commissions and protection of case-worker rights in the sphere of realization of juvenile technology. The author examines the level of activity and effectiveness of the introduction of juvenile technologies in different regions of Russia, in particular, Saratov region. Necessity of the developing of conceptual legal framework for juvenile justice system is justifies in the article.

Key words: juvenile commission and protection rights, juvenile technologies, caseworker, juvenile courts.

Н.А. Макаричева

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ: ИСЧЕРПАНИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ

В статье рассматривается вопрос развития отечественного законодательства в сфере интеллектуальной собственности; раскрывается понятие «исчерпание (прекращение) исключительных прав»; определяются основные принципы (режимы) исчерпания исключительных прав; выявляются значительные сложности, возникающие при толковании и применении понятия «исчерпание исключительных прав» в правоприменительной практике различных стран, в т. ч. и в России.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, исчерпание прав, товар, оборот, гражданское право, международное право.

N.A. Makaricheva

THE INTELLECTUAL PROPERTY: CLOSING THE EXCLUSIVE RIGHTS

Question of the development domestic law is considered In article in sphere of the intellectual property. The Revealed notion closing (the cessations) of the exclusive rights. The Certain cardinal principles (the modes) of the closing the exclusive rights. Will Revealed significant difficulties, appeared in interpretation and using the notion closing exclusive disposition in right applicable practical person different countries, including in Russia.

Key words: Intellectual property, Closing the rights, Goods, Turn, Civil right, International right.

I.P. Roskita

РЕНТА

В статье рассматривается новый вид обязательства гражданского права России — рента. Обозначен предмет договора, которым, исходя из юридической природы договора, могут быть только индивидуально определенные вещи. Указаны правила, необходимые для заключения договора ренты. Анализируются разновидности договора ренты и их особенности.

Ключевые слова: рента, обязательство, договор, гражданское право

I.R. Roskita

A RENT

In article is considered new type of the obligation of the civil right to Russia - a rent. The Marked subject of the agreement, which, coming from legal nature of the agreement, can be only individually-determined belongings. The Specified rule required for conclusion of agreement rents. The Considered varieties of the agreement of the rent and their particularities.

Key words: rent, obligations, contract, civil law

УГОЛОВНОЕ ПРАВО (CRIMINAL LAW)

T.I. Nazayeva

СИСТЕМА УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ: К ВОПРОСУ О ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ПОНЯТИЯ «ДЕЯНИЕ»

В статье исследуются институты «преступление» и «наказание», обслуживающие одноименные категории во взаимосвязи и теми нормативными предписаниями, которые каждый из институтов включает; роль институтов и нормативно-правовых предписаний, обслуживающих категорию «наказание». Обращается внимание на категорию «уголовная ответственность», определяются ее место и роль в системе других уголовно-правовых категорий.

Ключевые слова: преступление, категория, уголовно-правовой институт, классификация уголовно-правовых институтов, функция уголовно-правового института, состав преступления, юридический факт.

T.I. Nagaeva

THE SYSTEM OF CRIMINAL LEGAL INSTITUTES (ABOUT THE NOTION "ACTION")

The present article treats the institutions of "crime" and "punishments: in connection with the legislative regulations which each of them includes. The article tackles the role of institutions and legislative regulations which serve the "offence" category. The article contains the author's views on the role of legislative regulations in the process of penalty discharge, in the treatment of the issues of complicity, amnesty, criminal record, as well as on the relative importance of the category of "criminal responsibility".

Key words: crime, category, criminal law institution, classification of criminal law institutions, function of criminal law institution, corpus delicti, judicial fact.

E.B. Lisko

СИСТЕМА УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ

В статье анализируются современные подходы к «системе наказаний». Система наказаний обуславливается основным научным определением любой системы, так же как и на основе ключевых характеристик системы в целом. Рассматриваются и основные характеристики системы уголовного права.

Ключевые слова: уголовное право, система наказаний, виды наказаний, признаки.

E.B. Lisko

THE SYSTEM OF PUNISHMENT: CONCEPT AND SIGNS

Modern viewpoints on the definition of the "system of punishment" are analyzed in the article. The system of punishment is defined on the basis of scientific definition of any system as well as on the basis of the signs characteristic to any system in general. The signs characteristic to the system of criminal law are studied.

Key words: criminal law, system of punishment, kinds of punishment, features.

G.X. Pateeva

РОЛЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ ПО ПРОБЛЕМЕ КОРРУПЦИИ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ НАКАЗАНИЯ

В статье раскрывается роль средств массовой информации в формировании общественного мнения по поводу работы судов. Приводятся результаты авторских исследований, на основании которых формулируются предложения, направленные на построение конструктивных отношений между судьями и средствами массовой информации.

Ключевые слова: средства массовой информации, судебная система, коррумпированность, судейский корпус.

G.Kh. Pateeva

**MASS MEDIA ROLE IN THE PROCESS OF PUBLIC MIND FORMING
ON THE CORRUPTION PROBLEM
IN THE PUNISHMENT INFLICTION**

The article dedicates the role of mass media in the process of public mind forming about courts. Through the results of the researches the author presents the forms and models of the relations between judges and mass media.

Key words: mass media, court system, corruption, judiciary.

**ФИНАНСОВОЕ ПРАВО
(FINANCIAL LAW)**

Е.В. Покачалова

**ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ
ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА
ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

В настоящей статье анализируется понятийно-категориальный аппарат финансового права; рассматривается общетеоретическая проблема дифференциации правовых дефиниций на понятия и категории.

Ключевые слова: категориальный аппарат, финансовое право, категория, понятийный аппарат.

Е.В. Pokachalova

**CHARACTERISTICS OF THE CONCEPTUAL-CATEGORICAL APPARATUS
OF FINANCIAL LAW**

The author examines the conceptual-categorical apparatus of financial law; considers common theoretical problem of legal definition division to the conceptions and categories.

Key words: categorical apparatus, financial law, categories, conceptual apparatus.

Д.А. Смирнов

**ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПА ПУБЛИЧНОЙ ЦЕЛИ
ВЗИМАНИЯ НАЛОГОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Автор статьи обосновывает необходимость проведения ряда нормотворческих мероприятий по устранению дисбаланса публичных и частных интересов в налоговой сфере, а также необходимость отличия налоговых правоотношений от гражданско-правовых. Показана значимость категории публичного интереса.

Ключевые слова: взимание налогов, налоговые правоотношения, публичный интерес, частный интерес, налогоплательщик.

D.A. Smirnov

DEVELOPMENT QUESTIONS OF THE PUBLIC AIM PRINCIPLE OF TAXES IN RUSSIAN FEDERATION

The author justifies the need for a series of regulatory measures to redress the imbalance of public and private interests in the tax field, as well as the need to tax legal differences between civil-legal. The significance of the public interest category is represented in the article.

Key words: taxes, tax legal relations, public interest, private interest, taxpayer.

E.G. Pisareva

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В статье показано значение медицинского обслуживания населения; раскрывается его роль в реализации задач медицинских учреждений.

Ключевые слова: медицина, финансы, бюджет, государственные и муниципальные расходы, бюджетная система, бюджетные учреждения, бюджетная смета.

Ye.G. Pisareva

MEDICAL ESTABLISHMENTS FINANCIAL ACTIVITY

Medical population treatment is the most important element of social societal development. Health care is one of the leading branches of state social sphere. The main role in the problems realization is vested in medical establishments.

Key words: Medicine, finances, budget, state and municipal expenses, budget system, budget establishments, budget estimate.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО (ENVIRONMENTAL LAW)

E.Yu. Chmykhalo

ПРАВА НА ЗЕМЛЮ И ГАРАНТИИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье анализируется механизм реализации прав на землю. Особое внимание уделено гарантиям прав на земельные участки, на которых размещаются здания, строения и сооружения, включая и объекты незавершенного строительства.

Ключевые слова: права на землю, гарантии прав на землю, права на земельные участки, объекты незавершенного строительства.

E.Yu. Chmykhalo

LAND RIGHTS AND GUARANTEES OF THEIR REALIZATION

In article are analyses mechanism to realization of the rights to the land. Emphasises is spared warranty of the rights on земельные area, on which take seats the buildings, constructions, buildings, including and objects unachieved construction.

Key words: rights to land, the warranties of the rights to the land, rights on land area, objects unachieved construction.

Н.С. Цыганова

**К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЖИВОТНОМ МИРЕ**

Статья посвящена вопросам правового регулирования использования животного мира. Освещаются проблемы, связанные с условиями осуществления деятельности по охране животного мира, также рассматриваются вопросы, связанные с осуществлением государственного контроля в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира. Подчеркиваются современные условия применения законодательства о животном мире, дается характеристика пробелов в законодательстве в исследуемой сфере.

Ключевые слова: охрана животного мира, деятельность по охране животного мира, экологическая экспертиза, государственный контроль, ограничения на использование объектов животного мира.

N.S. Tsyganova

**TO THE QUESTION OF ACTUAL LEGISLATION PROBLEMS
OF ANIMAL WORLD**

Article is devoted to issues of legal regulation of the animal world. The author highlights the problems associated with conditions of work for the protection of wildlife. Also there are point to issues relating to the implementation of state control in the protection, use and reproduction of animals in the world. Article emphasizes the modern conditions of the law on wildlife. There is the characteristic of the gaps in legislation in the investigated area in article.

Keywords: protection of wildlife, activities for the protection of wildlife, environmental assessment, state control, restrictions on the use of animals in the world.

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
(INTERNATIONAL LAW)**

Е.Е. Гуляева

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПОД СТРАЖУ ЛИЦА
ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ СУДА ИЛИ С ЦЕЛЬЮ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДПИСАННОГО ЗАКОНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА:
СТАНДАРТЫ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ОСНОВНЫХ СВОБОД 1950 Г.**

Статья посвящена рассмотрению стандартов Европейского Суда по правам человека относительно правомерности заключения лиц под стражу за неисполнение решения суда или с целью обеспечения предписанного законом обязательства. Рассмотрено содержание закрепленного в подп. «b» п. 1 ст. 5 Конвенции основания вмешательства в право на свободу и личную неприкосновенность. Раскрываются основные критерии правомерности вмешательства.

Ключевые слова: право на свободу и личную неприкосновенность, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейский Суд по правам человека.

E.E. Gulyaeva

**THE LAWFUL DETENTION OF A PERSON
FOR NON-COMPLIANCE WITH THE LAWFUL ORDER OF A COURT
OR IN ORDER TO SECURE THE FULFILMENT
OF AN OBLIGATION PRESCRIBED BY LAW:
THE STANDARDS OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS 1950**

The article is devoted to the study of standards of the European Court of Human Rights concerning the lawful arrest or detention of a person for non-compliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfilment of any obligation prescribed by law. The article examines the contents of legal grounds of interference with the right to liberty and security of a person listed the Article 5 § 1 (b) of the Convention.

Key words: right to liberty and security of the person, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950, European Court of Human Rights.

**ОБРАЗОВАНИЕ
(EDUCATION)**

E.V. Vavilin

**ПОВЫШЕНИЕ МОТИВАЦИИ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЫ
В ВЫСШЕМ УЧЕБНОМ ЗАВЕДЕНИИ**

Рассматриваются методы и способы повышения мотивации научно-исследовательской работы в высшем учебном заведении; анализируются недостатки механизма правового регулирования отношений в сфере науки и образования; определяются цель и способы повышения мотивации, эффективности научно-исследовательской деятельности; обосновываются конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: высшее учебное заведение, научно-исследовательская работа, мотивация, правовое регулирование, методы, способы мотивации.

E.V. Vavilin

**INCREASING OF MOTIVATION OF RESEARCH ACTIVITY
IN INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION**

The article is dedicated to the research of methods and means of motivation of research activity increasing in institution of higher education. The author analyzed the faults of machinery of legal regulation in science and education sphere. There the aim and means of increasing of motivation, efficiency of research activity are defined in the article. The author grounded concrete motions for improvement of existing legislation.

Key words: institution of higher education, research activity, motivation, legal regulation, methods, means of motivation.

Н.В. Дородонова, О.С. Ростова

**К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ
ОРГАНИЗАЦИИ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СТУДЕНТОВ В ВУЗЕ**

В статье содержится подробный анализ научно-исследовательской работы студентов в вузе. Широко представлена законодательная база по данной проблематике. Дается определение понятия «научно-исследовательская работа студентов».

Ключевые слова: научно-исследовательская работа студентов, сфера образования, высшая школа, учебный процесс, высшее профессиональное образование.

N.V. Dorodonova, O.S. Rostova

**TO THE PROBLEM ABOUT LEGISLATIVE REGULATION
OF THE ORGANIZATION OF RESEARCH STUDENT WORKS
IN THE HIGH SCHOOL**

The article covers detailed analyze of the students research work in the high school. Authors represent widely the legislative base in this sphere. Moreover, the definition of the concept “research work”.

Key words: students research work, sphere of education, high school, educational process, graduate programs.

Н.Н. Ковалева

**ЗАЩИТА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ЗДОРОВЬЕ
В ПРОЦЕССЕ ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКЗАМЕНА**

Данная статья посвящена анализу влияния Единого государственного экзамена на здоровье школьников. Сравняются позиции сторонников и противников названной образовательной технологии. Предлагаются правовые механизмы по устранению угроз здоровью несовершеннолетних в процессе единого государственного экзамена.

Ключевые слова: Единый государственный экзамен (ЕГЭ), права несовершеннолетних, угрозы здоровью, санитарно-эпидемиологическое заключение.

N.N. Kovaleva

**PROTECTION THE RIGHT ON HEALTH
OF MINORS DURING
THE PROCESS OF UNIFIED STATE EXAM**

The article is devoted to the analyze of the influence the Unified State Exam to the health. The author compares positions of supporters and opponents of the named educational technology. Legal mechanisms for elimination threats to health of minors in the process of Unified State Exam.

Key words: Unified State Exam, rights of minors, threats to health, Sanitary-Epidemiological Conclusion.

Е.В. Евстифеева

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА
В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ
КАК КОМПОНЕНТА ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ**

В статье рассматриваются вопросы обеспечения физической культуры и спорта в образовательных учреждениях. Исследуются основные нормативные акты, целевые программы, направленные на оптимизацию физической культуры и спорта обучающихся; предложен ряд мер по повышению уровня физической культуры и спорта среди обучающихся.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, охрана здоровья, физическое воспитание, допинговые средства.

E.V. Evstifeeva

**ARISING OF THE EFFECTIVENESS OF PROVIDING
THE PHYSICAL TRAINING AND SPORT IN EDUCATIONAL INSTITUTE
AS A COMPONENT OF THE STUDENTS HEALTH CARE**

The article considers questions of providing physical training and sport in educational institute. The author researches basic normative acts, state programs of optimization the students physical training and sport. Measures for arising the level of physical training and sport are devote in the article.

Key words: physical training, sport, health care, physical education, doping funds.

Приглашаем Вас к публикации в научном журнале

«ПРАВО. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО. ЛИЧНОСТЬ»

Требования к авторским оригиналам статей:

1. Статья должна соответствовать следующим требованиям:
 - шрифт Times New Roman, 14 кегль (размер шрифта), межстрочный интервал — 1,5;
 - поля: верхнее, нижнее, правое — 20 мм, левое — 25 мм;
 - сквозная нумерация сносок (сноски концевые), текст сноски — 12 кегль;
 - абзацный отступ; заголовок (прописными буквами) — по центру; перед заголовком указывается Ф.И.О. автора статьи (со сноской на полное имя, отчество, должность, место работы внизу страницы) — по правому краю;
 - все аббревиатуры и сокращения при первом упоминании в тексте должны быть расшифрованы;
 - объем статьи 0,5–0,7 п.л.
2. К статье прилагаются следующие материалы:
 - справка об авторе статьи с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого знания, основного места работы, должности, контактных телефонов, электронного адреса (e-mail);
 - аннотация статьи (на русском и английском языках) не более 5 строк;
 - ключевые слова или словосочетания (на русском и английском языках);
 - квитанция об оплате;
 - рецензия научного руководителя (только для аспирантов и соискателей).
3. Редакция оставляет за собой право в случае необходимости редактировать статьи. Материалы, отправленные авторам на доработку, подлежат возврату в редакцию в указанный срок.
4. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.
5. Материалы принимаются в распечатанном виде (на одной стороне листа формата А4) и электронном виде на электронном носителе или по электронной почте.

Адрес редакции: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, комн. 215.

Телефон: (8452) 29-92-46

E-mail: pzl@sgap.ru

