

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 2 (109) • 2016

ISSN 2227-7315

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

И.Н. Сенякин	доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
С.Б. Аникин	доктор юридических наук, доцент
В.М. Баранов	доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
А.Г. Блинов	доктор юридических наук, доцент
Н.Л. Бондаренко	доктор юридических наук, профессор (Беларусь)
Е.В. Вавилин	доктор юридических наук, профессор
Н.А. Власенко	доктор юридических наук, профессор (Москва)
С.В. Ворошилова	доктор юридических наук, доцент
Т.А. Григорьева	доктор юридических наук, профессор
А.И. Демидов	доктор философских наук, профессор
Т.В. Заметина	доктор юридических наук, доцент
О.В. Исаенкова	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
В.Т. Кабышев	доктор юридических наук, профессор
В.А. Летяев	доктор юридических наук, профессор (Казань)
Н.С. Манова	доктор юридических наук, профессор
Н.И. Матузов	доктор юридических наук, профессор
Е.В. Покачалова	доктор юридических наук, профессор
Л.А. Савченко	доктор юридических наук, профессор (Украина)
В.С. Слобожникова	доктор политических наук, профессор
С.Б. Суровов	доктор социологических наук, профессор
В.А. Труханов	доктор политических наук, профессор
Л.Г. Шапиро	доктор юридических наук, доцент
И.В. Шестерякова	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
Б.С. Эбзеев	доктор юридических наук, профессор (Москва)

Журнал включен
Высшей аттестационной комиссией
Министерства
образования и науки РФ
в Перечень российских
рецензируемых научных журналов,
в которых должны быть
опубликованы
основные научные результаты
диссертаций на соискание
ученой степени
доктора и кандидата наук

Учредитель —
Федеральное государственное
бюджетное образовательное
учреждение высшего
образования
«Саратовская государственная
юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

**Распространяется по подписке.
Подписной индекс 46490
в каталоге агентства «Роспечать»**

Цена для подписчиков — 451 руб.,
в розничной продаже — свободная.

Электронная версия размещена
на официальном сайте
Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования
«Саратовская государственная
юридическая академия» по адресу:
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>

E-mail: vestnik2@ssla.ru

Редактор, корректор
Т.Ф. Батищева

Верстка **Е.С. Сидоровой**

Журнал зарегистрирован Управлением
разрешительной работы в сфере
массовых коммуникаций
Федеральной службы по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Подписано в печать 25.04.2016 г.
Формат 70×108^{1/16}.
Усл. печ. л. 22,75. Уч.-изд. л. 20,22.
Тираж 950 экз. Заказ 176.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2016

SARATOV
STATE
LAW ACADEMY

BULLETIN

ACADEMY JOURNAL
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 2 (109) • 2016

ISSN 2227-7315

EDITORIAL BOARD:

I.N. Senyakin	Doctor of Law, Professor (<i>Chief Editor</i>)
S.B. Anikin	Doctor of Law, Associate Professor
V.M. Baranov	Doctor of Law, Professor (N. Novgorod)
A.G. Blinov	Doctor of Law, Associate Professor
N.L. Bondarenko	Doctor of Law, Professor (Belarus)
A.I. Demidov	Doctor of Law, Professor
B.S. Ebzeev	Doctor of Law, Professor (Moscow)
T.A. Grigorieva	Doctor of Law, Professor
O.V. Isaenkova	Doctor of Law, Professor (<i>Deputy Chief Editor</i>)
V.T. Kabyshev	Doctor of Law, Professor
V.A. Letyaev	Doctor of Law, Professor (Kazan)
N.S. Manova	Doctor of Law, Professor
N.I. Matuzov	Doctor of Law, Professor
E.V. Pokachalova	Doctor of Law, Professor
L.A. Savchenko	Doctor of Law, Professor (Ukraine)
I.V. Shesteryakova	Doctor of Law, Associate Professor (<i>Deputy Chief Editor</i>)
L.G. Shapiro	Doctor of Law, Associate Professor
V.S. Slobozhnikova	Doctor of Political Sciences, Professor
S.B. Surovov	Doctor of Social Sciences, Professor
V.A. Trukhanov	Doctor of Political Sciences, Professor
E.V. Vavilin	Doctor of Law, Professor
N.A. Vlasenko	Doctor of Law, Professor (Moscow)
S.V. Voroshilova	Doctor of Law, Associate Professor
T.V. Zametina	Doctor of Law, Associate Professor

The journal is included by
**Higher Attestation Commission
of Ministry of Education and Science
of the Russian Federation**
to the Russian list of reviewed
journals, where major
scientific dissertations
and thesis results
are to be published

Founder

Federal State
Budget Educational Institution
of Higher Education
"Saratov State Law Academy".
410056, Saratov, Volskaya, 1.

**E-version is located
on the official site
of Federal State Budget
Educational Institution
of Higher Education
"Saratov State Law Academy"**
(<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

E-mail: vestnik2@ssla.ru

The journal is registered by Censorship Office
in the Sphere of Mass Communication
of Federal Service for Supervision
in the Sphere of Telecom,
Information Technologies
and Mass Communication
February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education
"Saratov State Law Academy", 2016

СОДЕРЖАНИЕ

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ТРАДИЦИИ В РОССИИ: МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ (Г. САРАТОВ, 15 МАРТА 2016 Г.): К 85-ЛЕТИЮ САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

- 11 **Туманов С.Н.**
К вопросу о необходимости модернизации общетеоретического подхода в исследовании внешних функций государства
- 15 **Понихидин Ю.М.**
Чрезвычайные органы в истории российской государственности
- 22 **Смыкалин А.С.**
Свод Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. — начало развития отечественного конституционализма
- 26 **Ворошилова С.В.**
Развитие конституционной идеи равенства полов в России XX века
- 31 **Дорская А.А.**
Основные этапы формирования государственно-правовой традиции в России
- 36 **Лядащева-Ильичева М.Н.**
Идея равенства гражданских прав в России в 1649 — марте 1917 года: формирование и эволюция
- 40 **Кодан С.В.**
Партийные документы в системе источников изучения истории советского права
- 46 **Заметина Т.В.**
Становление конституционных основ национальной политики в 1917–1940 годах
- 51 **Черноморец С.А.**
К вопросу о природе новой экономической политики в механизме становления социалистической государственности
- 57 **Васильев А.А.**
Государство и право в сознании русского народа. Заметки и размышления*
- 62 **Хижняк В.С.**
Взаимодействие российского конституционного права и международного права: история и современность
- 67 **Тихонова С.В.**
Эволюция конституционного правового государства в информационном обществе: электронное государство
- 71 **Скутнев А.В.**
Права человека в России как отражение конституционно-правовой традиции
- 75 **Желдыбина Т.А.**
Направления кодификации российского законодательства
- 80 **Манин В.А.**
О форме и месте горнозаводского законодательства в системе права Российского государства в XVII — первой половине XVIII века
- 85 **Татарина Е.П.**
Влияние государственно-правовой традиции на наследственные права женщин в XVII–XVIII веках

- 89 Судоргина И.Н.**
Роль императора Николая II в становлении конституционализма в России
- 94 Сурков О.С.**
Взгляды консерваторов на форму государства в контексте издания новой редакции Основных государственных законов от 1906 года
- 96 Полуда О.Н.**
Особенности правового статуса Государственного совета в условиях становления парламентаризма в Российской империи
- 100 Краси́льникова Т.К.**
Проявление государственно-правовых традиций в систематизации корпоративного права и законодательства о корпорациях в России XIX — начала XX века
- 104 Шутило О.В.**
Особенности организации мировой юстиции Российской империи второй половины XIX — начала XX века
- 109 Фомина О.Ю.**
Формирование правового статуса судебного представителя
- 113 Мельников П.Ю.**
Юридические механизмы распада крестьянской семьи в Российской империи (вторая половина XIX — начало XX века)
- 118 Судоргин Н.С.**
Культурно-просветительская функция Земгора (на примере деятельности Училища техников путей сообщения)
- 121 Афанасьева А.А.**
К вопросу о понятии конституционных ограничений прав человека в Российской Федерации и странах Евросоюза
- 125 Дородонова Н.В.**
Конституционно-правовые основы регулирования семейных отношений в зарубежных странах
- 128 Чилькина К.В.**
Реализация конституционных принципов в Германской империи в начале XX века

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 133 Сырых В.М.**
Понятие и состав индивидуального права
- 153 Курьшев Е.Ю.**
Традиции и инновации как парные правовые категории

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 158 Прокофьев В.Н.**
Полномочия Президента России в призме компонентов его конституционно-правового статуса
- 164 Семенов А.В.**
Приоритет в конституционном праве: постановка проблемы
- 169 Шиндина А.В.**
Развитие института делегирования в конституциях СССР и современной России
- 173 Солостовская Я.В.**
Некоторые проблемы толкования норм Конституции России

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 178 Чаннов С.Е.**
Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности

- 183 Егоров Г.Г.**
Проблемы обеспечения дорожной безопасности сотрудниками дорожно-постовых служб ГИБДД России
- 189 Аржанов В.В.**
Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 195 Кицай Ю.А.**
Особенности правового положения социальных корпоративных организаций в Азии: социально-предпринимательский аспект
- 201 Кожокаръ И.П.**
Недействительные сделки как особый вид дефективных юридических фактов, связанных с обязательствами
- 205 Савельева Т.А.**
Право на обжалование и пересмотр судебных актов в арбитражном процессе: в контексте новелл Арбитражного процессуального кодекса РФ
- 209 Семенова Е.А.**
Проблемы разграничения оснований отмены усыновления

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

- 216 Баранова М.А., Григорян В.Л.**
О прецедентных свойствах постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам
- 220 Борозенец Н.Н.**
О некоторых проблемах процессуального положения прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства
- 229 Хижняк Д.С.**
Криминалистическая стратегия расследования преступлений и борьбы с ними
- 235 Богатова Е.В.**
Вопросы правовой регламентации ведомственного контроля при приеме и регистрации сообщения о преступлении

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 241 Беликов Е.Г.**
Сочетание стимулирования и ограничения в финансовом праве социального государства
- 246 Гузнов А.Г.**
Правовая природа мер принуждения, применяемых Банком России к кредитным организациям
- 251 Кожарин А.А.**
Показатели качества таможенных услуг

РЕЦЕНЗИИ

- 254 Колесников Е.В., Зрячкин А.Н.**
Рецензия на книгу: Анишина В.И., Гук П.А. Правовые основы судебной власти в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 248 с.
- 258** В диссертационных советах

CONTENT

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL TRADITIONS IN RUSSIA: MATERIALS ALL-RUSSIAN SCIENTIFIC CONFERENCE (SARATOV, MARCH 15, 2016): TO THE 85TH ANNIVERSARY OF THE SARATOV STATE ACADEMY OF LAW

- 11 Tumanov S.N.**
To the question about the necessity of modernization theoretical approach
in the study of the external functions of the state
- 15 Ponikhidin Y.M.**
Extraordinary authorities in the history of the Russian state
- 22 Smykalin A.S.**
Code of mainstate Lawson April 23, 1906 — the beginning of the development
of domestic constitutionalism
- 26 Voroshilova S.V.**
The development of the constitutional idea of gender equality in Russia XX century
- 31 Dorskaya A.A.**
Basic stages of formation of state-legal traditions in Russia
- 36 Lydashcheva-Ilicheva M.N.**
The idea of equality of civil rights in Russia in 1649 — March, 1917: the formation and evolution
- 40 Kodan S.V.**
Party documents in the system of sources of studying the history of soviet law
- 46 Zametina T.V.**
Formation of the constitutional foundations of the national policy in 1917–1940 gg.
- 51 Chernomorets S.A.**
The nature New Economic Policy in the mechanism of formation of the socialist state
- 57 Vasil'ev A.A.**
State and law in the minds of the Russian people. Notes and reflections
- 62 Khizhnyak V.S.**
The coo relation of Russian Constitutional Law and International law: history and the
present days
- 67 Tikhonova S.V.**
Evolution of the constitutional law state in information society: electronic state
- 71 Skutnev A.V.**
Human rights in Russia as a reflection of the constitutional and legal traditions
- 75 Zheldybina T.A.**
Directions of codification of the Russian legislation
- 80 Manin V.A.**
On the form and place of the mining law in the legal system Russian state in the XVII
century and the first half of the XVIII century
- 85 Tatarinova E.P.**
The influence of State-legal traditions on women's inheritance rights of the in 17th-
18th century
- 89 Sudorgina I.N.**
The role of Emperor Nicholas II in the development of constitutionalism in Russia

- 94 Surkov O.S.**
The views of the conservatives on the form of the state in the context of the publication of the new edition of the basic state laws of 1906
- 96 Poluda O.N.**
Features of the legal status of the State Council in the conditions of formation of parliamentarism in the Russian Empire
- 100 Krasilnikova T.K.**
The manifestation of the state-legal traditions of systematization in corporate law and law about corporations in Russia of XIX — beginning of XX centuries
- 104 Shutilo O.V.**
Features of the organization of the peace justice of the Russian Empire, the second half of XIX — early XX century
- 109 Fomina O.Yu.**
Evolution of court representative's legal status
- 113 Melnikov P.Yu.**
Legal mechanisms peasant family breakdown in the Russian Empire (second half of XIX — early XX century.)
- 118 Sudorgin N.S.**
Cultural awareness and educational role of Zemgor (on example of School Communications technicians)
- 121 Afanasyeva A.A.**
On the concept of the constitutional restrictions on human rights in the Russian Federation and the European Union
- 125 Dorodonova N.V.**
Constitutional legal grounds of family law regulation in the foreign countries
- 128 Chilkina K.V.**
Realization of constitutional principles in the German empire at the beginning XX of century

THEORY OF STATE AND LAW

- 133 Syryh V.M.**
The concept and composition of individual rights
- 153 Kuryshev E.Yu.**
Tradition and innovation like a pair of legal categories

CONSTITUTIONAL LAW

- 158 Prokofiev V.N.**
The powers of the President of Russia in the prism of components of his constitutional and legal status
- 164 Semenov A.V.**
Priority in constitutional law: the problem
- 169 Shindina A.V.**
Development Institute delegation in the constitutions of the USSR and modern Russia
- 173 Solostovskaya Y.V.**
Some of the problems of interpretation of the Russian Constitution

ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 178 Channov S.E.**
Supervisory Activity as an Independent Way to Ensure Legality
- 183 Egorov G.G.**
Problems of road safety officers road traffic police inspection service russia
- 189 Arjanov V.V.**
Classification of the subjects of administrative law, possessing powers to provide legitimacy
in the activities of local government

CIVIL LAW. CIVIL PROCESS. THE ARBITRATION PROCESS

- 195 Kitsay J.A.**
Features of a legal status of the social corporate organizations in Asia: social and enterprise aspect
- 201 Kozhokar I.P.**
Invalid transactions as a special kind of defective legal facts related to the obligations
- 205 Savelyeva T.A.**
Right for appeal and review of judicial decisions in the arbitration process: in the context of new legislation of APC of the Russian Federation
- 209 Semenova E.A.**
The problem of separation of grounds for setting aside an adoption

CRIMINAL PROCEDURE. FORENSICS

- 216 Baranova M.A., Grigoryan V.L.**
About precedent properties of decisions of Plenum of Supreme Court of Russian Federation on criminal cases
- 220 Borozenets N.N.**
About some problems of procedural status of the prosecutor in pre-trial stages of criminal proceedings
- 229 Khizhnyak D.S.**
Forensic strategy of crime investigation and crime combatting
- 235 Bogatova E.V.**
Questions of the legal regulation of departmental control at reception and registration of the message on the crime

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 241 Belikov E.G.**
Combination of incentives and constraints in financial law of social state
- 246 Guznov A.G.**
Legal nature of the enforcement measures, applied to the credit organizations by Bank of Russia
- 251 Kozharin A.A.**
Quality indicators of customs services

REVIEWS

- 254 Kolesnikov E.V., Zryachkin A.N.**
Book review: Anisina I. V., Guk A. P. The legal framework of the judiciary in the Russian Federation: training manual. – M.: Yurlitinform, 2015. – 248 p.

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ
ТРАДИЦИИ В РОССИИ: МАТЕРИАЛЫ
ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
(Г. САРАТОВ, 15 МАРТА 2016 Г.):
К 85-ЛЕТИЮ САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ**

С.Н. Туманов

**К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ
ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОГО ПОДХОДА
В ИССЛЕДОВАНИИ ВНЕШНИХ
ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА**

В статье рассматривается проблема функциональной характеристики государства в науке общей теории права и государства. Отстаивается позиция о необходимости модернизации общетеоретического подхода к пониманию внешних функций современного государства. Указывается на необходимость более четкого выделения различий в механизме реализации внутренних и внешних функций государства. Делается вывод об особом значении в механизме реализации внешних функций государства деятельности в рамках межгосударственного сотрудничества.

Ключевые слова: учение о функциях государства, внешние и внутренние функции государства, механизм реализации функций государства.

S.N. Tumanov

**TO THE QUESTION ABOUT THE NECESSITY
OF MODERNIZATION THEORETICAL APPROACH
IN THE STUDY OF THE EXTERNAL FUNCTIONS OF THE STATE**

The problem of functional characteristics of the state in the science of the General theory of law and state. Defends a position about the necessity of modernization theoretical approaches to understanding external functions of the modern state. Indicated the need to better highlight the differences in the mechanism of implementation of internal and external functions of the state as to the means of their formation, scope and nature of powers of the state. The conclusion about the special importance in the mechanism of realization of external functions of the state activities in the framework of interstate cooperation.

Keywords: the doctrine of the functions of the state, internal and external state functions, the mechanism of realization of state functions

В последнее время в юридической науке нередко наблюдается тенденция к пересмотру сложившихся теорий и трактовок явлений государственно-правовой

© Туманов Сергей Николаевич, 2016
Кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории государства и права, первый проректор, проректор по учебной работе (Саратовская государственная юридическая академия)

надстройки. Несмотря на попытки представителей юридической науки обновить общие подходы к изучению государства и права, найти новые вехи и отправные точки в своих исследованиях посредством в т.ч. обращения к работам философского направления, зарубежных авторов, в силу преемственности, силы традиционности понимания каких-либо явлений остаются блоки вопросов, отношение к которым отличается определенной стабильностью.

Так, одной из устоявшихся в отечественной юриспруденции характеристик государства выступает рассмотрение его сущности как организации публичной власти и связанные с этим многочисленные аспекты, конкретизирующие и способствующие ее выражению, в числе которых значится и функциональный. Понятие «функции государства» практически всегда «сопровождают» исследователя, если он обращается к определению глубинных свойств государства, особенностей государственной власти, механизма государства, его формы и т.д.

Представление о государственной организации власти через анализ ее функциональных особенностей столь традиционный для отечественной науки о государстве и праве, почти не применяется в работах зарубежных государствоведов, которые при исследовании различных проявлений динамической стороны государства предпочитают использовать понятия «задачи», «цели» и «деятельность». Можно сказать, что сложившиеся еще в дореволюционной науке основы понимания функций государства, получившие свое развитие в советский период, воплотились в почти всеми приемлемом варианте понимания функций государства как направлений (сторон) его деятельности, в которых выражаются и конкретизируются классовая сущность государства, его служебная роль, задачи и цели, закономерности развития¹. Попытки сформулировать альтернативную дефиницию функций государства, не привязанную к сущности государства и служебной роли, а имеющую иную методологическую основу, хотя и имели место быть, большим успехом не увенчались.

Кроме того, в последние 30 лет функции государства не вызывали интереса у специалистов по вопросам государства и не подвергались комплексному изучению, а немногие работы авторов были направлены на уточнение классификации функций, на описание отдельных направлений деятельности, но по большей своей части лишь подтверждали выводы и позиций ученых предыдущего поколения.

Что же касается внешних функций государства, то они и вовсе занимали второстепенное место в характеристике функциональных особенностей Российского государства. Работы же советских авторов о внешних функциях государства² имеют общую направленность на констатацию целей советского государства по оказанию помощи дружественным государствам и формированию социалистического лагеря отличных от империалистических держав, обуславливающих его деятельность. Одной из причин в определенном смысле исключения из предмета исследования вопросов о внешних функциях государства была закрытость системы общественных отношений при социализме, а потому теоретические приоритеты связывались с изучением внутренних функций.

Между тем вопросы функциональной характеристики государства требуют возвращения к себе внимания, в т.ч. и потому, что не все аспекты изучены. Система понятий и суждений не всегда отличается стройностью, а также в связи с тем, что практические данные о деятельности государства, о целях, задачах обогащены и формируются в изменившихся условиях. Так, в современных условиях развития общей теории государства в уточнении нуждается понятийный

аппарат, выражающий критерии выделения внутренних и внешних функций по т.н. пространственному элементу. Ведь, например, среди внешних функций выделяют функции международного сотрудничества и функции укрепления связей со странами СНГ, что указывает на уязвимость указанного основания классификации функций государства.

Исследуемые проблемные аспекты развития знаний о функциональной составляющей характеристике государства касаются как внутренних, так и внешних его функций, выделение и соответствующее деление которых на отдельные известные направления не подвергались сомнению, как и то, что различия между ними ограничиваются лишь сферами осуществления (внутри страны и за ее пределами) и конкретного содержания каждой функции.

Представляется, что такой подход не только является упрощенным, но и не может служить решению задачи обогащения науки и получения объективных знаний об окружающей действительности, использования их для ее преобразования, прогнозирования и определения направлений наиболее благоприятного развития. Полагаем, что внутренние и внешние функции современного государства отличны по ряду характеристик, в частности, по механизму их формирования, по объему и природе полномочий государства в каждой из сфер, в которых функционирует государство, а также по основам и содержанию процесса их осуществления, о чем пойдет речь далее.

Определенная устойчивость и преемственность внешних функций государства в плане сфер их осуществления, политической обусловленности, наконец, их наименования, не лишают их свойств изменчивости, видоизменения, особенно в современных условиях. Разговор о различиях внутренних и внешних функций государства разумнее начать с особенностей механизма формирования внешних функций. Это позволит выявить моменты, имеющие место при детерминации основных направлений деятельности государства за пределами своей страны, и исключенные полностью или присутствующие в очень усеченном виде при формировании внутренних функций.

Свою внутреннюю политику и соответствующие сферы, в которых она осуществляется, государство определяет самостоятельно, в зависимости от того, в каком состоянии находится эта сфера, каков удельный вес интересов государства в ней, каково соотношение узкокорпоративного и общесоциального и т.д. При этом публичная организация власти, обладающая верховенством, самостоятельно определяет объемы, содержательные и временные пределы вмешательства в соответствующую область общественных отношений. Подобные рассуждения могут вызвать критику тех, кто в качестве аргумента своей позиции использует идеалистические представления о правовом государстве, деятельность которого определяется правом, и государстве-партнере с гражданским обществом, когда оба субъекта сообща определяют и направления деятельности государства, и ее пределы. Однако практика современных государств указывает и на то, что в условиях отсутствия развитого гражданского общества и нереализованной приоритетности права суверенитет государства придает ему свойства самостоятельности и действенности по многим, если не по всем вопросам внутренней политики, выражением которой выступают внутренние функции.

Внешние направления деятельности государства складываются по иному пути. В своей внешней политике партнером или, напротив, непартнером государства-суверена выступает другое государство-суверен, а потому свободно и

верховно-самостоятельно определить направления деятельности и ее содержание невозможно. Здесь всегда приходится учитывать позицию других государств. Причем такая необходимость существует и в условиях биполярного мира и противоборства двух общественных систем и при отсутствии такового. Так, недоверие между государствами, относящимися к разным политическим системам, и их конкуренция приводили к тому, что во внешней политике определялось несколько наиболее значимых вопросов, по которым необходимо было взаимодействие и которые ложились в основу выделения соответствующих внешних функций.

В условиях современного мироустройства, когда явного противоборства не наблюдается, в продолжающихся усиливаться глобализационных процессах необходимость учета интересов иных государств во внешней политике усиливается. Конечно, вполне справедливо замечание Л.А. Морозовой о том, что внешнюю политику и внешние функции государства детерминируют его потребности и интересы, формирующиеся через призму своего внутреннего развития. Однако формы и методы активности государства внутри страны не могут переноситься на взаимоотношения с другими государствами³.

Вследствие интеграционных и глобализационных изменений, отношение к которым весьма противоречиво, развитие государств не может осуществляться изолированно, если, конечно, речь идет именно о поступательном развитии. Национальное государство, желающее быть полноправным, имеющим авторитет, способным отстаивать свои интересы участником международных отношений, не может позволить исключить себя из числа акторов глобализирующего мироустройства, что предполагает, в первую очередь, взаимодействие и сотрудничество.

Кроме того, глобализация привела к тому, что национальные интересы государств стали интернациональными. Так, например, все государства, исходя из внутренних интересов обеспечения внешней безопасности, заинтересованы в поддержании мирового порядка (одна из основных внешних функций государства). Однако обеспечить эту безопасность, защитить себя в одиночку не в состоянии ни одно государство. Требуются совместные проекты и усилия по их реализации, что выражается в организации сотрудничества по коллективной безопасности, совместной обороне, содействии в осуществлении мероприятий по обеспечению безопасности в мировом масштабе.

Не считая политических подоплек, указанное подтверждается практикой обеспечения мирового порядка последнего времени, связанной с проведением мероприятий, направленных на борьбу с международным терроризмом на территории Сирии, успех которых зависит от совместного, скоординированного и согласованного взаимодействия государств, чья безопасность ставится в зависимость от распространенности террористических организаций, их активности и т.д. Ясно, что все мировое сообщество заинтересовано в ликвидации такой угрозы.

Таким образом, внешние направления деятельности государства и их содержание никогда, особенно в современном глобализирующемся мире, не складываются по усмотрению одного государства. Они есть результат реализации интересов нескольких национальных государств, точка пересечения которых и дает нам современные внешние функции государства. Поэтому полагать, что государство самостоятельно может реализовать свои намерения во внешних отношениях, достичь цели своей внешней политики, ошибочно. Основные направления деятельности государства на международной арене — функциональная характеристика государства, но их осуществление — объективно обусловленная

совместная деятельность нескольких государств. Получается, что эффективность деятельности государства в рамках внешних функций зависит от другого государства или сообщества государств. Все это детерминирует особенности процесса определения направлений международной деятельности государства и их реализации.

¹См., например: *Байтин М.И.* Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 190–191.

²См.: *Абашмадзе В.В.* Сущность внешней функции советского социалистического государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тбилиси, 1960; *Кучер Б.И.* Роль международного права в осуществлении экономической функции социалистического государства: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Киев, 1979; *Хабиров Б.Г.* Международно-правовой статус и внешние функции неприсоединившихся государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972.

³См.: *Морозова Л.А.* Влияние глобализации на функции государства // Государство и право. 2006. № 6. С. 106.

Ю.М. Понихин

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ОРГАНЫ В ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В статье рассматривается вопрос о генезисе чрезвычайных государственных органов в различные периоды отечественной истории. Исследуются их сходство и особенности в контексте конкретно-исторической обстановки, в которой они создавались и функционировали.

Ключевые слова: чрезвычайный, опричнина, смута, Сенат, Особое совещание, Совет Обороны, ревкомы, Государственный Комитет Обороны.

Y.M. Ponikhidin

EXTRAORDINARY AUTHORITIES IN THE HISTORY OF THE RUSSIAN STATE

This article is about the genesis of the state extraordinary in different periods of Russian history. Investigate their similarities and especially in the context of specific historical circumstances in which they were created and functioned.

Keywords: Extraordinary, oprichnina, distemper, the Senate, a special meeting, the Council of Defence, revolutionary committees, the State Defense Committee.

Генезис чрезвычайных органов в поступательном и нормальном развитии Российского государства интересен тем, что они служат своеобразными датчиками кризисов, периодически потрясавших страну. В многовековой истории российской государственности неоднократно на протяжении последних четырех столетий создавались особые государственные органы. Их необходимость диктовалась сложными внутривнутриполитическими и внешнеполитическими условиями. Как правило, внутривнутригосударственные общественные и политические кризисы смыкались и усугублялись внешней экспансией иностранных государств, войнами, в т.ч. и гражданскими. Конкретно-исторические ситуации порождали необходимость в чрезвычайных государственных органах и учреждениях, в

© Понихин Юрий Матвеевич, 2016

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

основном временных и наделенных особыми чрезвычайными полномочиями и выполнявших особые функции.

Представляется, что первый опыт создания особых государственных органов был предпринят во второй половине XVI в. Иваном IV в период реформ 60–70-х гг. Связано это было с событиями декабря 1564 г., начало которым положил внезапный, до сих пор труднообъяснимый отъезд царя из Москвы в Александровскую слободу. Вскоре после этого последовали две известные государевы грамоты духовенству, боярам, всем служилым и приказным людям, а также московскому простонародью, купцам и всем тяглым людям столицы. В результате, как пишет В.О. Ключевский, «...все замерло, столица мгновенно прервала свои обычные занятия: лавки закрылись, приказы опустели, песни замолкли»¹. При этом, продолжает он, «...простые люди кричали, чтобы государь вернулся на царство оборонять их от волков и хищных людей, а за государских изменников и лиходеев они не стоят и сами их истребят»².

Таким образом, налицо были все признаки острейшего политического и социального кризиса, что и подвигло, на наш взгляд, Ивана Грозного учредить опричнину, режим особого управления государством чрезвычайными методами. «Это был особый двор, какой образовал себе царь, с особыми боярами, с особыми дворецкими, казначеями и прочими управителями, дьяками, всякими приказными и дворовыми людьми, с целым придворным штатом»³. Под термином «особый двор», который употребляет вслед за летописцем В.О. Ключевский⁴, следует понимать особый, временный, чрезвычайный орган государственного управления.

Аналогичную характеристику опричного двора дает С.Ф. Платонов. Он указывает на то, что «в новом „дворе“ Грозного мы видим особых бояр (думу), особых дворовых дьяков, приказы, словом, весь правительственный механизм, параллельный государственному; видим особую казну, в которую поступают податные платежи с опричинских земель»⁵. При этом С.Ф. Платонов отмечает, что компетенция «особого двора» распространялась на огромную территорию: «Грозный «поймал» в опричнину весь московский север. Мало-помалу опричнина разрослась до громадных размеров и разделила государство на две враждебные одна другой половины»⁶. Далее историк приходит к выводу о том, что «прямая цель опричнины была достигнута и всякая оппозиция сломалась»⁷. Это убеждает в чрезвычайном характере «опричного двора», которому соответствовали и чрезвычайные методы его действий. Как подчеркивал С.Ф. Платонов, «...достигалось это не только системой принудительных переселений ненадежных людей, но и мерами террора»⁸. Для этого применялось в качестве исполнительной силы опричное войско, «кромешники», как называли опричников современники.

Политический (династический) кризис конца XVI в., обусловленный пресечением по смерти Федора Иоановича царствующей ветви Рюриковичей, выборами на царство «ненастоящего» царя Бориса Годунова, перерос в Смуту и гражданскую войну. Чрезвычайно сложную внутривластную ситуацию смены царей, самозванства, внешней экспансии Польши и Швеции усугубила и острейшая социальная драма — 3 года неурожайных «голодных» лет, вылившаяся в небывалый подъем преступности в стране. Такое состояние общества, кризиса привело к первой в истории России гражданской войне. В.О. Ключевский предельно точно исследует всю глубину раскола общества того времени. «Тогда все классы общества (оставшиеся без «природного царя-хозяина») поднялись со

своими особыми нуждами и стремлениями, чтобы облегчить свое положение в государстве». «...Стремление общественных низов прорваться наверх и столкнуться оттуда верховников. Всякий тогда стремился подняться выше своего звания, рабы хотели стать господами, люди невольные перескакивали к свободе, рядовой военный принимался боярствовать, люди, сильные разумом, ставились ни во что «в прах вменяемы бываху этими своевольниками и ничего не смели сказать им неугодного»⁹. Далее В.О. Ключевский приходит к выводу о том, что «...встреча столь противоположных стремлений сверху и снизу неминуемо вела к ожесточенной классовой вражде. Эта вражда — производная причина Смуты»¹⁰.

Полагаем, что именно Смута обусловила потребность в чрезвычайных органах государственной власти. К ним, как представляется, прежде всего, следует отнести временное правительство, известное в литературе как «седмичисленные бояре», «семибоярщина». Оно было образовано после насильственного отречения от престола Василия Шуйского и более двух лет (с июля 1610 г. по октябрь 1612 г.) обладало высшей чрезвычайной властью, фактически владея дискреционными полномочиями. Об этом можно судить на том основании, что временное правительство «заключило договор об избрании на русский престол сына польского короля Сигизмунда II (представителя шведской династии Ваза), тайно впустило в Москву польское войско»¹¹.

Однако Московское временное правительство «семибоярщина» не было в тот период единственным чрезвычайным властным органом. В марте 1611 г. первое народное ополчение, возглавляемое рязанскими дворянами Прокопием и Захаром Ляпуковыми, князем Д.Т. Трубецким и казачим атаманом И.М. Заруцким, подошло к Москве. Несмотря на острейшие противоречия между вождами, ополчение избрало свой Совет, свою Думу, т.е. создало «волей земщины» другое правительство¹². Совет ополчения называл свои постановления «приговорами всей земли и, стало быть, считал себя тем, что мы называем земским собором»¹³. Это нашло наиболее яркое отражение в известном приговоре от 30 июня 1611 г.¹⁴

В октябре 1611 г. в Н.Новгороде по инициативе К.С. Минина, новгородского земского старосты, купца, был созван городской собор, на котором было принято решение о создании народного ополчения и о сборе «третьей деньги» с населения на его содержание и вооружение. Избрали воеводой ополчения князя Д. Пожарского и сформировали высшую власть — Земский собор. Как пишет С.Ф. Платонов, «...князь с «товарищами» управлял не только ополчением, но и всей землей, как это было и в первом ополчении»¹⁵. Характер деятельности Д. Пожарского свидетельствует о предоставленных ему «всей землей» властных полномочиях. «Пожарский принимал челобитные, давал тарханные и жалованные грамоты монастырям, делал постройки в городах, давал льготы разоренным, назначал денежные сборы на ратное дело, но все это он делал «по совету всей земли», «по указу всей земли»¹⁶.

После освобождения Москвы от поляков «вожди земского и казацкого ополчения князь Пожарский и Трубецкой разослали по всем городам государства повестки, призывавшие в столицу духовные власти и выборных людей из всех чинов для земского совета и государского избрания»¹⁷.

Таким образом, чрезвычайные органы власти сыграли ключевую роль в преодолении Смуты, в восстановлении национальной государственности, в сохранении России как суверенного государства.

Первая четверть XVIII в. занимает особое место в истории российской государственности. Это время петровских реформ, крупнейшей из которых была государственно-административная. В ее рамках указом Петра I от 22 февраля 1711 г. «для отлучек наших» был образован Правительствующий Сенат¹⁸. Полагаем, что в определенных обстоятельствах он обладал признаками чрезвычайного органа, наделенного властными полномочиями. К такому выводу позволяет прийти петровский Указ от 2 марта 1711 г., конкретизировавший объем власти и ответственности Сената: «...Повелеваем всем, кому о том ведать надлежит, как духовным, так и мирским, военного и земского управления вышним и нижним чинам, что мы, для всегдашних наших в сих войнах отлучек, определили управительный Сенат, которому всяк и их указам да будет послушен, так как нам самому, под жестоким наказанием или и смертью, по вине смотря»¹⁹.

В литературе нет однозначной оценки юридической природы нового учреждения. Вполне обосновано и не вызывает возражений мнение о том, что Сенат был «постоянно действующим высшим органом государственного управления в стране»²⁰. Нет также оснований не согласиться с такой характеристикой Сената, данной С.В. Юшковым: «...Законосовещательного учреждения, которому принадлежало право постановки вопросов, требующих законодательного решения монарха»²¹. Однако эта характеристика относится к деятельности Сената, сохраненного и усовершенствованного Петром I после возвращения из неудачного «прутского» похода (май-июль 1711 г.). Именно в этот период, около трех месяцев «отлучки», когда Петр I был занят военными делами в Молдавии Сенат по сути являлся временным, чрезвычайным «правительствующим» органом, наделенным чрезвычайными полномочиями. Не будем при этом забывать, что чрезвычайная обстановка, связанная с Северной войной, требовала оперативных решений в отсутствие царя. Можно согласиться с мнением А.Н. Филиппова, отрицавшего чрезвычайную природу Сената²² (но только «послепрутского» периода его деятельности). Нельзя не согласиться также и с выводом С.А. Петровского о том, что временами власть Сената «из пределов административной переходила в законодательную»²³.

Наивысшего развития «чрезвычайщина» в истории России достигла в XX в. «Великая война» (Первая мировая), в которую Россия была втянута в 1914 г., уже через год боевых действий выявила отсталость промышленно-экономического развития страны как от государств-союзников, так и от противников. В 1915 г. стало совершенно очевидно, что промышленность России не справляется со все возрастающими потребностями действующей армии в вооружении, военном снаряжении, продовольствии, топливе и т.п. Исходя из этого обстоятельства, 17 августа 1915 г. в Царском Селе Николай II утвердил «Положение об Особом совещании для обсуждения и объединения мероприятий по обороне государства». В нем, в частности, говорилось о том, что «для обсуждения и для объединения мероприятий по обороне государства и для обеспечения армии и флота предметами боевого и прочего материального снабжения, учреждается под председательством Военного Министра, Особое совещание»²⁴. Определялись основные направления деятельности этого чрезвычайного органа²⁵. Одновременно были созданы Особые совещания: «По топливу» (при Министерстве торговли и промышленности), «По перевозкам» (при Министерстве путей сообщения), «По продовольствию» (при Министерстве земледелия). Их председателями стали соответствующие министры²⁶. Председателю Особого совещания по обороне представлялись широкие

чрезвычайные права в деле руководства производством предметов вооружения и организации всего хозяйства России (с учетом военного потребления)²⁷.

Создание Особых совещаний, не предусмотренное действующим Сводом Основных государственных законов, бесспорно, было актом вынужденным, обусловленным чрезвычайным положением военного времени. Вместе с тем в редакции Свода от 23 апреля 1906 г. в гл. 1 «О существе верховной самодержавной власти» заложен, на наш взгляд, механизм делегирования верховной самодержавной властью правомочий в делах «управления подчиненного подлежащим местам и лицам, действующим его именем и по его повелениям»²⁸. В гл. 3 «О законах» прописан механизм утверждения непредвиденных расходов по «строевой, технической и хозяйственной частям... военного и военно-морского ведомств»²⁹. Война, как известно, всегда вызывает непредвиденные расходы. Это положение Свода создавало, на наш взгляд, определенную правовую базу деятельности чрезвычайных органов в военное время.

Опыт Особых совещаний был использован в полной мере в советском государстве в периоды Гражданской и Великой Отечественной войн.

В сентябре 1918 г. в РСФСР фактически было объявлено военное положение, установлен режим «осажденного военного лагеря». Это означало введение на территории государства военного режима в продовольственном, транспортном деле и промышленности и неизбежно влекло ориентацию всего хозяйственного механизма и государственного аппарата на его практическую реализацию.

В Советской республике, как и в 1915 г. в царской России, в военное время создаются чрезвычайные государственные органы. Таковыми стали: в центре — Совет Рабочей и Крестьянской обороны³⁰. В губерниях создавались Революционные комитеты³¹. Свои функции Совет Обороны и ревкомы осуществляли через систему чрезвычайных государственных структур, носивших различные наименования: чрезвычайная комиссия по снабжению Красной Армии, чрезвычайная комиссия по производству предметов военного снабжения, чрезвычайная эвакуационная комиссия, губернские чрезвычайные эвакуационные комиссии (под контролем ревкомов), чрезвычайная транспортная комиссия, всероссийская междудомственная чрезвычайная комиссия по охране железных дорог, чрезвычайная комиссия по снабжению военной промышленности рабочей силой и т.п. Всего в разное время их функционировало около двух десятков³².

Сравнительный анализ внешних форм, организации, функционирования, целей и результатов деятельности двух чрезвычайных государственных систем выявляет как много общего (а они очевидны), так и существенные различия. Первое из них, как представляется, заключается в различных условиях их возникновения. Если в 1915 г. их создание диктовалось сугубо внешнеполитическим фактором — войной, то в 1918–1920 гг. «чрезвычайщина» обуславливалась войной внутренней (гражданской) и внешним вмешательством в дела России, военной интервенцией ряда европейских государств и Японии. Следует отметить, что царь делегировал право возглавлять и руководить деятельностью чрезвычайных органов своим министрам. В советской же России председатель правительства, «вождь» революции В.И. Ульянов (Ленин) возглавил и руководил деятельностью Совета Обороны. Необходимо также подчеркнуть, что Конституция РСФСР 1918 г. предоставляла правительству широкий оперативный простор для организации разного рода чрезвычайных комиссий. Так, в ст. 41 Конституции говорилось о том, что «все постановления и решения СНК, имею-

щие крупное обще-политическое значение, представляются на рассмотрение и утверждение ВЦИК». Однако в примечании к ней говорится о том, что «мероприятия, требующие неотложного выполнения, могут быть осуществлены СНК непосредственно»³³.

Опыт государственного строительства периода Первой мировой и Гражданской войн в полной мере был применен и в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. 30 июня 1941 г. совместным Постановлением Президиума Верховного Совета СССР, Центрального Комитета ВКП(б) и Совета Народных Комиссаров СССР ввиду создавшегося чрезвычайного положения и в целях быстрой мобилизации всех народов СССР для проведения отпора врагу, вероломно напавшему на нашу Родину, был образован Государственный Комитет Оборона (ГКО) под председательством И.В. Сталина, который одновременно был секретарем ЦК ВКП(б) и главой правительства. Таким образом ГКО становился высшим органом государственной власти в СССР, обладавшим в полном объеме управленческими правами в военной, политической и хозяйственной сферах. Все граждане, государственные и военные органы, общественные и военные организации обязаны были беспрекословно выполнять решения и распоряжения ГКО.

Сравнительный анализ целей, задач, функций и методов деятельности Особого совещания по обороне 1915 г., Совета Рабочей и Крестьянской Оборона 1918 г. и Государственного Комитета Оборона 1941 г., несмотря на существенные различия внутривнутриполитической и внешнеполитической ситуации, в которой они действовали, убеждает в том, что в целом они были одинаковыми, а именно их деятельность была направлена на максимальный перевод экономики страны на производство продукции военного назначения, в т.ч. и гражданских отраслей народного хозяйства. Это, как представляется, являлось главной целью, как и в предшествующие периоды «чрезвычайщины» в XX в. Генеральная цель определяла и главные задачи: мобилизация производственных мощностей промышленности, рабочих и инженерно-технических кадров на военные нужды, мобилизация материальных ресурсов для обеспечения фронта военной техникой, снаряжением, боеприпасами, топливом, продовольствием, обеспечение бесперебойной работы всех видов транспорта, обеспечение в кратчайшие сроки эвакуации материальных ресурсов и населения из угрожаемых западных районов на восток страны. С первых дней войны началось масштабное перемещение войсковых грузов на запад. Фактически за несколько месяцев начала войны с востока на запад по железным дорогам было перевезено свыше 2 млн военнослужащих и тысячи единиц военной техники. Решающую роль в реализации этой стратегической задачи, не имеющей аналога в мировой практике, сыграли комиссия по эвакуации, транспортный комитет при ГКО, комитеты по эвакуации при наркоматах. Исполнительными органами ГКО на местах были городские комитеты обороны (в городах, объявленных на военном и осадном положении), уполномоченные ГКО на оборонных заводах³⁴.

Таким образом, краткий обзор исторического опыта создания и деятельности чрезвычайных государственных органов в разные периоды отечественной истории показывает их различную правовую природу. Однако в их «непохожести» есть одно общее, объединяющее начало — сложное, порою критическое состояние общества, государственности, экономики. Причины этого были разные: в XVI в. опричнина была инструментом борьбы за усиление московской власти; в XVII в. политический (династический) кризис, смута, обостренные внешним

вмешательством, гражданская война, реальная угроза утраты государственного суверенитета. Глубинная народная пассионарность в тех критических условиях вызвала к жизни народно-государственные органы — Советы первого и второго народных ополчений.

В первой половине XX в. на Россию обрушились тяжелейшие испытания четырьмя войнами и тремя революциями. В мировой истории трудно найти аналог подобного стечения трагических обстоятельств в одной стране за такой короткий период времени. Именно на этот период истории нашей государственности и пришелся апогей «чрезвычайщины». Причины, ее порождавшие, внешние формы и правовая природа были различны, но главная цель была одной — выстоять, сконцентрировать силы общества на преодоление негативных внутренних и внешних факторов, отстоять суверенитет государства, разрешить острейшие социальные, межсословные и межклассовые противоречия. Объединяющим признаком является и то обстоятельство, что, как правило, чрезвычайные, временные органы функционировали во взаимодействии с законными структурами государственного управления.

¹ *Ключевский В.О.* Курс русской истории: в 9 т. М., 1988, Т. 2. С. 164.

² Там же.

³ Там же. С. 165.

⁴ Там же.

⁵ *Платонов С.Ф.* Лекции по русской истории. М., 1993. С. 205.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ *Ключевский В.О.* Указ. раб. Т. 3. С. 53.

¹⁰ Там же.

¹¹ *Платонов С.Ф.* Указ. раб. С. 297–316; *Ключевский В.О.* Указ. раб. Т. 3. С. 41.

¹² *Платонов С.Ф.* Указ. раб. С. 304–305.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: *Коялович М.О.* История русского самосознания. СПб., 1884; *Платонов С.Ф.* Указ. раб. С. 306–307.

¹⁵ *Платонов С.Ф.* Указ. раб. С. 313–315.

¹⁶ Там же.

¹⁷ *Ключевский В.О.* Указ. раб. Т. 3. С. 57.

¹⁸ См.: Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1986. Т. 4. С. 172.

¹⁹ Цит. по: *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. М., 1993. Кн. 8, т. 16. С. 339.

²⁰ Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. С. 172.

²¹ *Юшков С.В.* История государства и права СССР. М., 1950. Ч. 1. С. 337.

²² См.: *Филлипов А.Н.* Правительствующий Сенат при Петре Великом и его ближайших преемниках. СПб., 1911. С. 799.

²³ *Петровский С.А.* О Сенате в царствование Петра Великого. М., 1875. С. 34, 254.

²⁴ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1915 г. СПб., 1916, отдел первый, второе полугодие, ст. 1760.

²⁵ Подробнее об этом см.: *Тимошенко А.И.* Особое совещание по обороне в России в годы Первой мировой войны // Правоведение. 1968. № 2. С. 128–132.

²⁶ См.: Там же.

²⁷ Подробнее об этом см.: *Тимошенко А.И.* Указ. раб.; *Шигалин Г.И.* Военная экономика в первую мировую войну. М., 1956; *Тарновский К.Н.* Формирование государственно-монополистического капитализма в России в годы Первой мировой войны. М., 1958.

²⁸ Российское законодательство X–XX веков. Т. 9. С. 45.

²⁹ Там же. Ст. 54.

³⁰ См.: Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (СУ РСФСР). 1918. № 61, ст. 924.

³¹ См.: Положение ВЦИК и Совета Обороны «О революционных комитетах» от 24 октября 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 53.

³² Подробнее об этом см.: *Понихин Ю.М.* Чрезвычайные органы управления Советского государства в период военного коммунизма // «Актуальные проблемы историко-правовой науки»: межвузовский научный сборник. Саратов, 1988. Вып. 3.

³³ Конституция (Основной закон) РСФСР // СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

³⁴ Подробнее об этом см.: *Горьков Ю.А.* Государственный Комитет Обороны постановляет (1941–1945). М., 2002.

А.С. Смыкалин

СВОД ОСНОВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКОНОВ ОТ 23 АПРЕЛЯ 1906 Г. — НАЧАЛО РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

В статье освещаются первые шаги по пути превращения монархического государственного правления в конституционное, разработка первой Российской Конституции после провозглашения России республикой 1 сентября 1917 г. Дается политическая оценка различных общественных движений и политических партий в начале XX в. по проблеме становления конституционной монархии.

Ключевые слова: Свод основных государственных законов от 23 апреля 1906 г., ограниченная монархия, конституционные преобразования, начало пути, Первая Конституция России.

A.S. Smykalin

CODE OF MAIN STATE LAWSON APRIL 23, 1906 — THE BEGINNING OF THE DEVELOPMENT OF DOMESTIC CONSTITUTIONALISM

The article is devoted to the first steps in the transformation of government in the monarchic constitutional. It is noted that the difficult socio-economic and political situation in Russia was reflected in the change of political system. The paper deals with the political assessment of the various social movements and political parties in the early twentieth century, the problem of the formation of a constitutional monarchy. It tells about development of the First Russian Constitution, after the proclamation of the republic in Russia September 1, 1917.

Keywords: Code of main state lawson April 23, 1906, limited monarchy, constitutional reforms, the beginning of the way, First Constitution of Russia.

Свод Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. не был результатом теоретических раздумий юристов и государственных деятелей. Его разработке и принятию предшествовали объективные политические события в жизни общества и государства.

Революция 1905 г. способствовала превращению неограниченного самодержавия в конституционную монархию. Важно отметить, что при обсуждении (в апреле 1906 г.) проекта основных государственных законов Российской империи, в которых был определён правовой статус государя, Николай II неохотно согласился на исключение термина «неограниченная монархия».

Для того чтобы лучше разобраться в этом вопросе, необходимо проанализировать политическую обстановку в России в начале XX в. Начиная с 1896 г., в стране резко возросло число забастовок на фабриках и заводах. Если в 1901 г. их состоялось 120, то в 1903 г. была проведена всеобщая забастовка, парализовавшая многие отрасли промышленного производства. Весной 1902 г. участились и крестьянские бунты. В связи с этим правительство создало Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности, которое поставило перед собой следующие задачи: обеспечение выхода крестьян из общины, поощрение хуторских выделов, считать подворные землевладения личной собственностью¹.

© Смыкалин Александр Сергеевич, 2016

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права (Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)); smykalin@mail.ru

В связи с этим представляет интерес мнение и самой царствующей семьи Романовых по поводу их личных земель. Особенно Марию Федоровну (вдовствующую императрицу, мать Николая II) волновал вопрос о кабинетных и удельных землях. «...Нужно, чтобы все знали, — замечала она, — уже теперь, что до этого никто не смеет даже думать коснуться, так как это личные и частные права *Императора и его семьи*. Было бы величайшей и непоправимой исторической ошибкой уступить здесь хоть одну копейку, это вопрос принципа, все будущее от этого зависит»². Эта цитата из переписки Николая II со своей матерью показывает отношение к частной собственности членов императорской фамилии.

Обстановка в стране оставалась тяжелой. На смену бунтам и восстаниям пришел террор революционеров. В январе 1906 г. ими было совершено 80 убийств, в феврале — 64, в марте — 50, в апреле — 56, в мае — 122, в июне — 126³.

Таким образом, выборы в Государственную Думу проходили в трудной обстановке.

Выход из сложной социально-экономической и политической обстановки был один — изменение формы правления. На пути конституционного строительства в России важнейшую роль сыграл Манифест от 17 октября 1905 г., который впервые провозгласил гражданские свободы и предоставил выборы пока еще в законосовещательную Государственную Думу. Вторым шагом, ограничивающим монархическую власть, было создание законодательной Государственной Думы и принятие Свода основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. — прообраза будущей Конституции России. Этот новый юридический документ определил двухпарламентскую систему власти, но сохранил широкие полномочия императорской власти.

В частности, в основных законах отмечалось, что «император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думой» (ст. 7). Исходя из анализа этой статьи, в России изменился государственный строй. Теперь правильней было бы говорить о «*конституционной монархии*», но в ст. 9 отмечалось, что «Государь Император утверждает законы и без его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения», что свидетельствует о том, что мы ведем речь уже не просто о конституционной монархии, а об «*ограниченной конституционной монархии*».

При более глубоком анализе этого основополагающего документа можно обнаружить и другие противоречия (например, положения ст. 4 и 7).

В ст. 4 четко и недвусмысленно говорится, что «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная власть. Повиноваться власти его не только за страх, но и за совесть Сам Бог повелевает», а в ст. 7 говорится, что он осуществляет законодательную власть в *единении* с Государственным Советом и Государственной Думой.

Думается, что суть подобных противоречий не в слабой юридической технике, тем более, что готовили этот документ выдающиеся юристы того времени, а в отражении политической борьбы.

Наступил своего рода баланс сил, когда представители монархизма в России столкнулись с широким политическим движением за конституционные преобразования и Свод основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. как раз и сформировался на основе этих сил, т.е. он явился продуктом сложной политической борьбы в российском обществе, что в итоге положило начало отечественного конституционализма.

Несколько слов хотелось бы сказать и о второй палате российского парламента — Государственном Совете, поскольку точка зрения, выдвинутая коммунистической печатью о том, что это орган, защищающий монархию — «учреждение абсолютистской монархии», в настоящее время подвергается сомнению⁴.

Социально-экономическое развитие размывало основы абсолютизма. Между тем Государственный Совет с течением времени обнаруживал не признаки увядания (о которых говорится во всех учебниках истории), а наоборот, способность легко и быстро простым включением в свой состав выборных от населения превратиться в представительный орган. Более того, в исторической и историко-правовой литературе высказывается мнение, что Государственный Совет в какой-то мере был предтечей Государственной Думы, тем более, что и хронологически он возник раньше — 20 февраля 1906 г.

Однако, возвращаясь к Своду основных государственных законов от 23 апреля 1906 г., необходимо отметить некоторые юридические признаки будущей Конституции. Во-первых, они закрепляли государственное устройство Российской империи (ст. 1, 2); государственный язык (ст. 3); существо верховной власти (ст. 4–25); порядок законодательства (ст. 84–97); принципы организации и деятельности Государственного Совета и Думы (ст. 98–119); Совета министров (ст. 120); правомочия Председателя совета министров и министров (ст. 121–124); права и обязанности российских подданных (ст. 69–83); государственный герб (ст. 61) и т.п. Во-вторых, они отличались от всех остальных законов империи своей юридической силой; могли пересматриваться исключительно по почину царя (ст. 8), который не мог, однако, издавать чрезвычайные постановления с временной силой закона, вносящие изменения в Основные законы (ст. 87). Такие гарантии неизменности Основных законов, известные конституциям европейских государств, отсутствовали в Основных государственных законах России⁵.

Необходимо отметить, что Основные государственные законы по-разному оценивались современниками и авторами, изучавшими этот вопрос. Кадеты, избранные в 1-ю Государственную Думу и считавшие, что произошло установление *конституционной монархии*, стали именовать Государственную Думу парламентом. Догматический анализ довольно расплывчато сформулированных норм новой редакции Основных государственных законов, по мнению отдельных авторов, дает повод говорить лишь о некотором ограничении законодательных полномочий монарха. Однако ни сам Николай II, ни его окружение так не считали и, мало того, поступали в соответствии со своим мнением. Из этого можно заключить, что реального ограничения абсолютной власти монарха не произошло⁶.

В науке имеются и противоположные точки зрения по поводу Основных законов от 23 апреля 1906 г. Необходимо напомнить, что Основные законы были впервые изданы в России еще в 1832 г. Они провозглашали права и гражданские свободы. Российским подданным гарантировались неприкосновенность личности и законность юридического преследования (ст. 30–32), неприкосновенность жилища (ст. 33), свобода выездов за пределы государства (ст. 34), неприкосновенность собственности (ст. 35), свобода собраний, слова и печати (ст. 36–39)⁷.

Последнее время в отечественной историко-правовой литературе все больше укрепляется мнение о том, что Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г. внесли существенное изменение в государственное право России и способствовали развитию отечественного конституционализма, проявившегося в ограничении власти монарха подданными. Император, согласно Основным законам

от 23 апреля 1906 г. отказался от двух важнейших своих прерогатив — неограниченного права на издание законов и автономного распоряжения государственным бюджетом⁸.

Таким образом, в процессе конституционного строительства в России наиболее важными документами были: Манифест от 17 октября, провозгласивший введение гражданских свобод и организацию законодательного органа (Государственной Думы), ограничивающий монархическую власть, и Свод Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г., легитимно подтвердивших изменение в российском обществе.

Говоря об истории конституционного развития, нередко забывают, что оно не закончилось в начале XX в. только изданием Основных законов. Большевистская пропаганда предпочитала не говорить о других проектах российской Конституции, поскольку создателями их были идеологические противники, а именно представители партии кадетов.

Естественно, что во времена коммунистического режима в СССР об этих проектах ничего не говорилось.

Чтобы быть объективным, обратимся к истории. С 8 марта 1917 г. при Временном правительстве стало функционировать Юридическое совещание, а в октябре этого же года была учреждена Особая комиссия Юридического совещания, целью которой была разработка Конституции Российской демократической республики, в состав которой вошли видные ученые-юристы. С 11 по 24 октября 1917 г. разрабатывался проект нового государственного устройства России, по которому она становилась президентской республикой с двухпалатным парламентом.

Вместе с тем в учебниках истории государства и права России студентам сообщается, что «окончательный текст так и не был составлен...»⁹. Фактически все было по-иному.

Политические изменения, произошедшие в государственном строе России при Временном правительстве, должны были быть закреплены юридически. Как уже отмечалось, разработкой будущей Конституции России занималась специальная конституционная комиссия, официальное название которой — «Особая комиссия» юридического совещания под председательством профессора государственного права Н.И. Лазаревского (затем известного историка В.М. Гессена). Преобладали в ней кадетские праведы (А.А. Боголепов, М.М. Винавер, В.М. Гессен, В.Ф. Дерюжинский, С.А. Котляровский, В.Д. Набоков, Б.Э. Нольде и др.).

Октябрьский государственный переворот, совершенный большевиками 25 октября 1917 г., прервал работу конституционной комиссии. Позднее она дорабатывалась уже в Париже. Этот период ее деятельности практически не изучен. Попытка автора настоящей статьи в январе 2013 г. ознакомиться с архивом кадетской партии в Париже оказалась неудачной, поскольку материалы фонда, находящиеся в настоящее время в Славянском институте (в Париже), до сих пор не каталогизированы и доступа к ним у исследователей нет. Однако это совершенно не значит, что такого проекта не было. Для тех, кто хотел бы познакомиться с ним в деталях, можно отослать к научной публикации в журнале «Государство и право» (№ 1 за 2014 г.)¹⁰.

В заключение хотелось бы отметить, что опыт конституционного строительства не закончился изданием Свода основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. Видные юристы и политические деятели хорошо понимали,

что все случившиеся социально-экономические и политические изменения в России, в начале XX в., должны были найти свое отражение в Конституции.

¹ См.: *Исаев И.А.* История государства и права России: учебное пособие. М., 2002. С. 172.

² См.: *Кудрина Ю.* Императрица Мария Федоровна Романова (1847–1928 гг.). М., 2000. С. 119.

³ См.: Там же. С. 120.

⁴ См.: *Бородин А.П.* Государственный Совет России (1906–1917). Киров, 1999. С. 4.

⁵ См.: *Шатковская Т.В.* История отечественного государства и права: учебник. М., 2008. С. 170–171.

⁶ См.: История отечественного государства и права: в 2 ч. / под ред. О.И. Чистякова. Ч. 1. М., 2010. С. 408.

⁷ См.: *Вологдин А.А.* История отечественного государства и права. 2-е изд. М., 2015. С. 415.

⁸ См.: История государства и права России: учебник для бакалавров вузов по юридическим направлениям и специальностям / под общ. ред. В.Е. Рубаника. М., 2012. С. 530.

⁹ Там же. С. 563.

¹⁰ См.: *Смыкалин А.С.* Историко-сравнительный анализ проекта Конституции Российской демократической федеративной республики 1917 г. и ныне действующей Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2014. № 1. С. 100–114.

С.В. Ворошилова

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИДЕИ РАВЕНСТВА ПОЛОВ В РОССИИ XX ВЕКА

В статье рассматривается закрепление принципа равноправия мужчин и женщин в проекте закона «О равноправии женщин» 1906 г. и советских конституциях. Анализируется законодательство, призванное обеспечить женщинам равные с мужчинами права в государственной, общественной, хозяйственной и культурной жизни.

Ключевые слова: женщины, Конституция, равноправие, материнство, социальная справедливость.

S.V. Voroshilova

THE DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL IDEA OF GENDER EQUALITY IN RUSSIA XX CENTURY

In article fixing of a principle of equality of men and women in the draft law «On gender equality» 1906 and Soviet Constitutions is considering. The legislation, which providing to women the equal rights with men in the state, public, economic and cultural life is characterized.

Keywords: women, Constitution, equality, motherhood, social justice.

Вопросы социальной справедливости, социального равенства, равноправия мужчин и женщин являются значимыми для юридической науки, а степень их решения отражает уровень развития демократии в обществе. Вместе с тем общественное и правовое неравенство полов имеет многовековую историю, что создает определенные трудности его преодоления. В современной России равенство прав и свобод независимо от пола закрепляется Конституцией РФ 1993 г. (ч. 2 и 3 ст. 19), федеральным законодательством, а также нормами международного права. Совершенно очевидно, что идея равноправия полов не стала реальностью. До сих пор не принят федеральный закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации», проект которого был одобрен Государственной Думой в первом чтении в 2003 г.

© Ворошилова Светлана Вячеславовна, 2016

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: voroshilova-s-v@mail.ru

Более того, сама идея о необходимости принятия такого закона вызывает острую полемику среди политиков, представителей научного сообщества и широкой общественности. Вместе с тем идея равноправия мужчин и женщин в нашей стране имеет давнюю историю, но именно в XX в. в условиях первой буржуазно-демократической революции был разработан проект закона «О равноправии женщин», вынесенный на обсуждение Государственной Думы первого созыва.

Данный проект закона был подготовлен юридической комиссией при Союзе равноправия женщин в 1906 г. и являлся составной частью «Основных положений законов о гражданском равенстве», которые предусматривали отмену всех сословных ограничений для крестьян и привилегий для дворянства, а также отмену ограничений в гражданских правах по национальному или религиозному признаку¹. Среди депутатов, выступивших с инициативой принятия «Основных положений», были замечательные юристы П.И. Новгородцев, М.М. Винавер, Ф.Ф. Кокоскин, Л.И. Петражицкий, Г.Ф. Шершеневич, В.Д. Набоков и др.² Следует отметить, что само появление проекта закона «О равноправии женщин» стало возможным благодаря многочисленным женским организациям, созданным в условиях революции 1905–1907 гг. Именно женщины-юристы, входящие в Союз равноправия женщин, подвергли тщательной экспертизе действующее законодательство, определив статьи, ограничивающие их права. Текст данного проекта закона представляет особый интерес, поскольку содержит первую в истории нашего государства гендерную экспертизу действовавших в тот период законов³. В «Сравнительной таблице», входящей в проект закона «О равноправии женщин», содержится перечень статей Свода законов Российской империи, подлежащих отмене, дополнению или изменению. Так, редактируя Судебные уставы, авторы проекта предлагали отменить статьи, запрещающие женщинам занимать должности мировых судей, присяжных заседателей и присяжных поверенных, показания свидетелей — мужчин и свидетелей — женщин, при оформлении нотариальных актов, предлагалось оценивать как равнозначные. Работая над Уставом о службе, законодатели рекомендовали упразднить статьи, устанавливающие запрет для женщин занимать канцелярские и другие должности в правительственных и общественных учреждениях, а также закреплявшие право для жен, вдов и детей чиновников пользоваться личными правами и преимуществами своих мужей и отцов⁴.

Значительным изменениям авторы законопроекта подвергли т. X Свода законов Российской империи, содержащий Законы гражданские. Отказавшись от права повысить свой статус при вступлении в брак с женщиной более высокого сословия и согласившись сделать обязанность по содержанию нуждающегося супруга взаимной, женщины предлагали отменить статьи, предусматривавшие обязанность жены повиноваться своему мужу и следовать за ним при всякой перемене места жительства, а также уравнивать их с мужчинами в праве воспитания детей и наследования имущества⁵.

Главным же требованием, закрепленным в ст. 2 проекта закона, являлось предоставление женщинам равных с мужчинами активных и пассивных избирательных прав при производстве общегосударственных, местных, общественных и иных выборов. В сопроводительной записке к проекту закона писательница и активистка Союза равноправия женщин Л.Я. Гуревич подчеркивала, что уравнивание женщин с мужчинами в избирательных правах — основной вопрос в деле равноправия женщин⁶. Эту идею на заседаниях Государственной думы активно

отстаивал Л.И. Петражицкий, отмечавший, что «интересы государства, общества и культуры требуют сделать этот крупнейший шаг — признать за женщинами избирательное право»⁷. Вместе с тем судьба данного проекта закона была предрешена досрочным роспуском Государственной думы.

С созданием Советского государства впервые в истории России проблема равноправия мужчин и женщин приобретает общегосударственное значение. Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов на заседании 10 июля 1918 г., закрепила юридическое равноправие мужчин и женщин, предоставив женщинам всю полноту гражданских прав и свобод. В соответствии с терминологией Конституции мужчины и женщины имели равный статус, являлись «трудящимися» и были равны. В разд. 4 «Активное и пассивное избирательное право» провозглашались равные избирательные права «граждан обоого пола»⁸.

Следует отметить, что впервые женщины получили право принимать участие в голосовании наряду с мужчинами еще до создания Советского государства и издания Конституции, в соответствии с постановлениями Временного правительства «О производстве выборов гласных городских дум» и «О выборе волостных земских гласных» 1917 г. В этих документах говорилось о том, что «правом участия в выборах гласных пользуются Российские граждане обоого пола, всех национальностей и вероисповеданий...»⁹. Вместе с тем только Конституция РСФСР 1918 г. закрепила равные политические права женщин и мужчин на конституционном уровне.

В ст. 18 Конституции 1918 г. труд признавался обязанностью всех граждан, соединяя политические права с обязанностью трудиться. С этого момента проблемы, связанные с участием женщин в государственной и общественной жизни страны, охраной материнства и детства, трудовой деятельностью женщин, повышением их общеобразовательного и профессионального уровня, решались как задачи государственные¹⁰.

С целью совмещения конституционной нормы, устанавливающей труд обязанностью не только мужчин, но и женщин, с осуществлением функции материнства в трудовом законодательстве устанавливался ряд льгот для беременных женщин. В Положении о социальном обеспечении трудящихся 31 октября 1918 г. предусматривалась выдача пособий для женщин, занятых физическим трудом за 8 недель до и 8 недель после родов¹¹. В КЗоТе РСФСР 1922 г. (ст. 132) выплата пособий с освобождением от работы на 16 недель предоставлялась не только женщинам, занятым физическим трудом, но и некоторым категориям женщин, занятых конторским и умственным трудом (например, телеграфисткам, воспитательницам, врачам и т.д.), и на 12 недель остальным женщинам¹².

В Конституции СССР 1924 г. вопросы, определявшие правовое положение человека-гражданина, мужчины, женщины в обществе не регламентировались, а равенство как основной принцип Советского государства не упоминался. В этой Конституции, состоявшей из двух разделов «Декларация об образовании СССР» и «Договор об образовании СССР», определялись причины и принципы объединения советских республик в союзное государство, закреплялись структура и полномочия союзных и республиканских органов власти.

Советское законодательство предусматривало уголовно-правовую защиту равноправия женщин, устанавливая ответственность за действия, препятствовавшие их «раскрепощению». Впервые подобные нормы были введены в качестве дополнения в Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. 2-й сессией ВЦИК II

созыва 16 октября 1924 г.¹³ Новые главы, получившие название «Бытовые преступления» и содержащие ответственность за такие обычаи, нарушавшие права женщин, как калым, умыкание, принуждение женщины к вступлению в брак, многоженство и другие, были приняты в 1924 г. для Киргизской, Туркестанской и Башкирской автономных республик, а также для Ойратской, Карачаево-Черкесской, Адыгейской, Кабардино-Балкарской автономных областей и для автономной области Калмыцкого народа¹⁴. В 1925 г. такая глава была принята для Бурято-Монгольской АССР¹⁵.

Эти нормы получили закрепление в конституциях Узбекской, Киргизской, Таджикской и Туркменской ССР, в которых говорилось о том, что «сопротивление фактическому раскрепощению женщин (выдача замуж малолетних, калым, организация сопротивления вовлечению женщин в учебу, в сельскохозяйственное и промышленное производство, в государственное управление и общественно-политическую жизнь) карается законом»¹⁶.

В уголовных кодексах семи союзных республик: РСФСР (ст. 134), Узбекской ССР (ст. 134), Казахской ССР (ст. 120), Азербайджанской ССР (ст. 131), Киргизской ССР (ст. 130), Таджикской ССР (ст. 142) и Туркменской ССР (ст. 144) закреплялась ответственность за воспрепятствование осуществлению равноправия женщин, что выражалось в создании препятствий для ее участия в государственной, общественной и культурной деятельности.

Конституция СССР 1936 г., утвержденная VIII Чрезвычайным съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г., продолжала развивать идею равноправия полов. Статья 122 предоставляла женщинам в СССР равные права с мужчинами во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни. Женщине предоставлялось равное с мужчиной право на труд, оплату труда, отдых, социальное страхование и образование. В ст. 135 и 137 Конституции за женщинами признавались равные с мужчинами активные и пассивные избирательные права¹⁷. Вместе с тем ряд нормативно-правовых актов, изданных в этот период, свидетельствует о стремлении государства, прежде всего, решить демографическую проблему. Об этом говорится в Постановлении ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 г. «О запрещении аборт, увеличении материальной помощи роженицам, установлении государственной помощи многодетным, расширении сети родильных домов, детских яслей и детских садов, усилении уголовного наказания за неплатеж алиментов и о некоторых изменениях в законодательстве о разводах»¹⁸. Данное Постановление лишало женщин права самостоятельно распоряжаться своей жизнью, фактически превращая деторождение в социальную обязанность. Уголовное преследование беременных женщин за аборт и само запрещение аборта по социальным показаниям просуществовали почти 20 лет — до середины 1950-х гг.¹⁹

Активное вовлечение женщин в общественное производство в послевоенный период и отсутствие развитой социальной инфраструктуры привело к их значительной трудовой нагрузке, что затруднило выполнение ими социальных ролей в семейно-бытовой сфере и значительно снизило рождаемость. Так, к началу 1960-х гг. детские дошкольные учреждения могли разместить чуть более 1/10 части дошкольников, а система школ и групп с продленным днем еще только формировалась²⁰. Сложность, а подчас невозможность совмещения профессиональных, общественных и материнских обязанностей способствовали ряду неблагоприятных социальных и экономических последствий.

В Конституции СССР 1977 г. принцип равноправия провозглашался в нескольких статьях. Статья 35 не только закрепляла равные права женщин и мужчин, но и предоставляла им равные возможности в получении образования и профессиональной подготовке, в труде, вознаграждении за него и продвижении по работе, в общественно-политической и культурной деятельности, а также специальными мерами по охране труда и здоровья женщин. Подчеркивалась необходимость правовой защиты, материальной и моральной поддержки материнства и детства, предоставления оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям, сокращения рабочего времени для женщин, имевших малолетних детей²¹.

Таким образом, новеллой данной Конституции являлась норма, закреплявшая равные возможности женщин и мужчин, определявшая не только равенство в правах, но и равенство в возможностях.

Крайне важным являлось законодательное закрепление определенных трудовых льгот, позволявших работающим женщинам реализовывать себя в профессиональной сфере. Осознавая необходимость совмещения материнства с общественной и трудовой деятельностью, законодатель закрепляет ряд трудовых льгот, облегчавших положение работавшей женщины. В Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о труде и Кодексе законов о труде РСФСР 1971 г. сохранялся запрет на использование труда женщин на вредных производствах и подземных работах в горнодобывающей промышленности. Запрещалось увольнять и снижать заработную плату беременным женщинам и кормящим матерям, а также отказывать им в приеме на работу²².

19 декабря 1980 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «О ратификации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»²³, в которой, в частности, говорилось о том, что «дискриминация в отношении женщин нарушает принципы равноправия и уважения человеческого достоинства, препятствует участию женщин наравне с мужчиной в политической, социальной и культурной жизни своей страны, мешает росту благосостояния общества и семьи и еще больше затрудняет полное раскрытие возможностей женщин на благо своих стран и человечества»²⁴. Факультативный протокол к данной Конвенции, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 6 октября 1999 г., был ратифицирован Федеральным законом РФ от 19 июня 2004 г. № 52-ФЗ «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»²⁵.

Подводя итог, можно констатировать, что только с созданием Советского государства равные права мужчин и женщин были закреплены на конституционном уровне. Принцип равноправия предполагал предоставление равных для лиц обоего пола гражданских прав и свобод, а также установление особых условий труда для женщин, связанных с осуществлением функции материнства.

Конституционное закрепление данного принципа должно основываться не только на запрещении дискриминации женщин, но и дополняться созданием оптимального и эффективного механизма реализации своих прав и свобод. В современной России проблема равных возможностей мужчин и женщин не только не потеряла своей значимости и актуальности, но и требует дальнейшего научного осмысления.

¹ См.: ГАРФ. Ф. 516. Оп. 1. Ед. хр. 8. Л. 1–2.

² См.: Государственная дума. Стенографические отчёты. 1906 г. Сессия первая. Т. I. СПб., 1906. С. 379.

- ³ См.: ГАРФ. Ф. 516. Оп. 1. Ед. хр. 8. Л. 5–28.
- ⁴ См.: Там же. Л. 6–8.
- ⁵ См.: ГАРФ. Ф. 1810. Оп. 1. Ед. хр. 76. Л. 9–12.
- ⁶ См.: ГАРФ. Ф. 516. Оп. 1. Ед. хр. 8. Л. 56.
- ⁷ См.: Сборник речей депутатов Государственной думы I и II созыва. СПб., 1908. С. 234.
- ⁸ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.). URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 12.08.2013).
- ⁹ ГАРФ. Ф. 1810. Оп. 1. Ед. хр. 76. Л. 11.
- ¹⁰ См.: *Поленина С.В.* Гендерное равенство: проблема равных прав и равных возможностей мужчин и женщин. М., 2005. С. 46.
- ¹¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 89, ст. 906.
- ¹² См.: СУ РСФСР. 1922. № 70, ст. 903.
- ¹³ См.: *Иванов В.Н.* Уголовно-правовая охрана прав граждан. М., 1967. С. 35.
- ¹⁴ См.: СУ РСФСР 1924. № 79, ст. 787.
- ¹⁵ См.: СУ РСФСР 1925. № 29, ст. 212.
- ¹⁶ Цит. по: *Иванов В.Н.* Указ. раб. С. 36.
- ¹⁷ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.). URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 12.08.2013).
- ¹⁸ Собр. законодательства СССР. 1936. № 34, ст. 309.
- ¹⁹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1954. № 15, ст. 334; 1955. № 22, ст. 425.
- ²⁰ См.: *Котляр А.Э., Турчанинова С.Я.* Занятость женщин в производстве: статистико-социологический очерк. М., 1975. С. 15.
- ²¹ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.). URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 12.08.2013).
- ²² См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.
- ²³ Указ «О ратификации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» от 19 декабря 1980 г. (Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации <http://docs.cntd.ru/document/901756530>).
- ²⁴ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (принята Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1979 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 02.02.2016).
- ²⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2483.

А.А. Дорская

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ТРАДИЦИИ В РОССИИ*

В статье выделяются и характеризуются основные этапы формирования государственно-правовой традиции России. Предлагается авторское определение понятия «правовая традиция». Показано, что современная конституционная традиция сочетает государственно-правовые традиции дореволюционного и советского периодов.

Ключевые слова: государственно-правовая традиция, конституционная традиция, периодизация, верховная власть, местная власть, государственно-церковное взаимодействие.

© Дорская Александра Андреевна, 2016

Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права (Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена (г. Санкт-Петербург)); e-mail: adorskaya@yandex.ru

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований («Правовые традиции России и развитие права международных организаций: проблемы взаимовлияния»), проект № 15-03-00255.

A. A. Dorskaya

BASIC STAGES OF FORMATION OF STATE-LEGAL TRADITIONS IN RUSSIA

In the article are selected and characterized main stages of formation of the state and legal traditions of Russia. The article proposed author's definition of «legal tradition» concept. It is shown that modern constitutional tradition has combined state-legal traditions of pre-revolutionary and Soviet periods.

Keywords: state-legal tradition, constitutional tradition, periodization, supreme authority, local authority, church-state interaction.

Вопрос о правовых традициях — один из дискуссионных в российской юриспруденции. Различные точки зрения существуют как по вопросу об определении данного понятия, так и по оценке роли правовой традиции в развитии той или иной отрасли права. Государственное (конституционное) право России не является исключением.

При всем разнообразии мнений оптимальным представляется определение, согласно которому правовая традиция — это совокупность сознательно поддерживаемых обществом, а иногда и государственными органами, правовых установок и ценностей, проявляющихся в повседневной жизни и способных играть как новаторскую, так и сдерживающую роль.

Правовые традиции в государственном, а с начала XX в. конституционном праве России имели важное значение, т.к. именно в системе государственных органов, их взаимоотношениях с обществом на протяжении многих веков наблюдалась преемственность. Это позволило К.В. Арановскому утверждать, что «конституционализм представляет собой своего рода традицию, оснащенную не только непосредственно видимой частью — нормативными текстами, набором политико-правовых учреждений, институтов публичной власти, но и системой мировоззренческих представлений, верований, образов, поведенческих навыков и автоматизмов»¹.

Формирование российской государственно-правовой традиции в России происходило в несколько этапов.

Первый этап — с начала становления русской государственности до XV в. В это время складывалась традиция высшей государственной власти, представленной княжескими фамилиями. Возникла дворцово-вотчинная система, замкнувшая все центральное управление на дворце великого князя, который, правда, пока считался первым среди равных.

Именно в данный период появилась традиция некоего «двоевластия» местной власти. Не доверяя своим родственникам — удельным князьям, великие князья создали параллельную систему — наместников и волостелей, существовавших за счет системы кормлений. Две местных власти контролировали друг друга и информировали великого князя о том, что происходит в различных частях страны.

Своеобразная роль международного фактора также стала проявляться уже в первые века российской истории. С одной стороны, как отмечал Д.И. Каченовский, «до конца XVII века мы избегали постоянных сношений с Европой и вели жизнь одинокою»². Ученый объяснял это следующими причинами: «Народ русский нашел у себя дома все средства к удовлетворению первоначальных или насущных потребностей; притом же невежество, внутренняя борьба и чужезем-

ное иго заставили Московское государство надолго уединиться... Наш народ ... отстаивал и расширял русскую территорию, повинуюсь инстинкту самосохранения и внешнему приказанию. Международные вопросы были ему чужды»³. С другой стороны, формирование российской государственной традиции практически сразу осуществлялось с учетом византийского фактора: русский митрополит до 1448 г. присылался из Византии, нормы византийских правовых сборников регулировали вопросы брака, семьи и т.п.

Человеку в древнерусском праве не уделялось достаточно внимания. Он рассматривался либо через систему складывавшихся сословных отношений, либо через членство в различных коллективах (община, семья и т.д.). Однако уже формировалась традиция самозащиты, нашедшая свое выражение, в частности, в развитии института необходимой обороны⁴.

Второй этап — со второй половины XV в. до середины XVII в. — характеризовался усилением сначала великокняжеской, а затем царской власти на внутригосударственном, а затем — на международном уровне. Именно в этот период стала складываться традиция единовластия, обусловленная подчинением русских земель единому центру. Поддержкой власти теперь была не семья в широком смысле, а назначаемые начальники приказов и представительные органы — Боярская дума, а с 1549 г. — Земские соборы. Единовластие в органах центральной власти постепенно превратилось в государственно-правовую традицию, которая поддерживалась и приказной, и министерской системами и даже системой народных комиссариатов. Характерно, что в коллегиях в начале XVIII в. тоже были назначаемые президенты. Сохранилось двоевластие на местах. Параллельно с губными и земскими избами, созданными в XVI в., уже в период Смуты были учреждены должности воевод. Государственно-церковное взаимодействие перестало испытывать на себе столь серьезное давление внешнеполитического фактора, т.к., во-первых, глава Русской Церкви с 1589 г. был возведен до уровня высших православных иерархов, во-вторых, шел активный процесс огосударствления Церкви. Именно в этот период началось формирование традиции активного участия России в европейских делах. Это выразилось и в подписании Флорентийской унии в 1439 г. русским митрополитом Исидором, и в помощи России Франции в период Тридцатилетней войны.

Третий этап начался с середины XVII в. и продолжался приблизительно до середины XIX в. Его главной характеристикой стало формирование патерналистской традиции отношения к главе государства как к «отцу» вверенных ему подданных. Именно поэтому, начиная с Соборного уложения 1649 г., покушение на особу государя, а затем и членов его семьи стало караться как одно из наиболее тяжких преступлений против государства. Традиция особого отношения к главе государства поддерживается и на современном этапе и находит свое выражение в том, что Президент РФ не относится ни к одной ветви власти и имеет статус гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В этот период началось формирование традиции федерализма российского государственного права. Присоединение к Российской империи новых земель заставляло правительство учитывать особенности их правового развития. Особо ярко эта тенденция стала проявляться в первой половине XIX в. с присоединением Польши, Финляндии, Закавказья и других территорий.

Традиция взаимодействия Российского государства и Русской Православной Церкви постепенно стала трансформироваться в традицию государственно-

правового регулирования многоконфессиональности с определением особой роли православия.

На международной арене Российское государство вошло в число важнейших акторов. Стала складываться традиция участия России в международных организациях. Так, огромной была роль России в создании Священного союза 14 (26) сентября 1815 г. Автором учредительного документа был Александр I. В основу Священного союза были положены идеи обеспечения стабильности в Европе, а также противопоставления христианской идеологии революционной. Фактически в рамках Священного союза Россия впервые поставила вопрос о европейской интеграции, основанной на общих ценностях христианского мира, а также идее конституционализма⁵. Данная традиция поддерживалась и в советский период и отразилась, например, в огромной роли, которую Советский Союз сыграл при создании Организации Объединенных Наций. На современном этапе она реализована в ст. 79 Конституции РФ, согласно которой «Россия может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

Четвертый этап — становление российской конституционно-правовой традиции — продолжался до 1917 г.

Формирование разделения властей началось с выделения судебной ветви власти в период судебной реформы Александра II. Большевики учли дореволюционный опыт, понимая важность судебной сферы в период строительства новой государственности. Уже 24 ноября 1917 г., через месяц после прихода большевиков к власти, Совет Народных Комиссаров издал Декрет о суде № 1, упразднив дореволюционную судебную систему. Правда, назвать вновь созданные судебные органы органами правосудия было невозможно, т.к. они руководствовались «революционной совестью и революционным правосознанием»⁶. С судебной реформы началось и формирование новой российской государственности в 1991 г. Как отмечает В.П. Есенова, «судебное реформирование условно можно разделить на три этапа. Первый этап был связан с образованием нового государства — Российской Федерации (в декабре 1991 г.). К этому времени Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным в Верховный Совет была внесена концепция о реформировании судебной системы, где в качестве основной задачи было определено построение нового демократического, правового государства... Второй этап судебной реформы связан с принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях, Гражданского процессуального кодекса РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ, Уголовного процессуального кодекса РФ, которыми установлена состязательность процесса по большинству производств, введен институт обжалования актов, действий (бездействия) и решений органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих... Третий этап судебной реформы связан с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ»⁷.

Традиция выделения законодательной и исполнительной властей стала складываться в начале XX в. Так, например, согласно «Учреждению Государственной думы» и «Положению о Государственном совете» от 20 февраля 1906 г. проекты законов должны были разрабатываться министерствами, затем обсуждаться

в Совете министров, после чего вноситься в Государственную думу. Если министерство отказывалось от такой разработки, депутаты (не менее 30 человек) Думы имели право сами готовить законопроект.

В начале XX в. началось формирование традиции конституционно-правовой гарантии прав и свобод человека, которая в дальнейшем активно развивалась в советский период и продолжает поддерживаться сегодня. Одной из конституционных традиций стало обращение к мирным средствам разрешения международных споров. Российская империя очень много сделала, к примеру, для проведения Гаагских конференций мира в 1899 и 1907 гг., благодаря которым хотя бы в некоторых сферах были минимизированы ужасы Первой мировой войны.

Пятый этап — советская эпоха — является достаточно сложным. С одной стороны, большевики попытались обратиться к некоторым государственно-правовым традициям, например, вернулись к идее отрицания разделения властей, которая господствовала до буржуазных реформ Александра II, и конституционно провозгласили принцип единства государственной власти. Как и в Основных законах Российской империи от 23 апреля 1906 г., большое внимание уделялось правам и свободам граждан, особенно социально-экономическим. Был воспринят и определенный федерализм законодательства. С другой стороны, предпринимались попытки формирования новых конституционных традиций. В частности, попытка реализации коллективной формы президентской власти в виде президиума высшего представительного органа страны не соответствовала веками сложившейся традиции. Некоторые традиции большевики сознательно искореняли. Это относится, например, к государственно-церковному взаимодействию. Однако именно на этом примере становится ясно, что уничтожить традицию нельзя, она может принять скрытую форму, но проявится как только начнется изменение ситуации. Так, в советский период присущая дореволюционному законодательству соборность превратилась в принцип коллективизма, который стал традиционным для советского трудового и гражданского права. К сожалению, в советский период сложилась традиция значительного расхождения формальной и материальной Конституции, когда при наличии самой демократической Конституции в мире в стране проводились массовые репрессии.

Современный этап, начавшийся после распада Советского Союза, характеризуется поддержанием государственно-правовых традиций, сложившихся как в дореволюционный, так и советский период. Однако есть опасность повторения в т.ч. негативного опыта. Например, традиция государственно-церковного взаимодействия не должна принимать гипертрофированные формы, когда Церковь начинает принимать участие в решении политических вопросов, становится привилегированным субъектом права. Как показала история начала XX в., такая ситуация опасна как для Российского государства, так и для религиозных организаций. Определенная же независимость государства и Церкви, наоборот, служит одним из гарантов отсутствия системных кризисов российской государственности.

Таким образом, к государственно-правовой традиции России можно отнести: особое отношение к первому лицу страны, государственно-церковное взаимодействие, единоначалие в органах центральной власти, двоевластие на местах: сочетание назначаемых и избираемых органов или должностей, возможные расхождения между формальной и материальной Конституцией.

¹ Арановский К.В. Конституция как государственно-правовая традиция и условия ее изучения в российской правовой среде // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 1 (240). С. 41.

² Каченовский Д.И. Курс международного права. Кн. II. Харьков, 1866. С. I.

³ Там же. С. II, VII.

⁴ См.: Понихидин Ю.М. К вопросу о становлении института необходимой обороны в русском уголовном праве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 2 (84). С. 14–21.

⁵ См.: Бутырская И.Г. «Европейский концерт» или Венская система международных отношений // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2014. № 2 (6). С. 37.

⁶ Декрет Совета Народных Комиссаров от 24 ноября 1917 г. «О суде» (№ 1) // Собр. узаконений РСФСР. 1917. № 4, ст. 50.

⁷ Есенова В.П. Судебная реформа в России: промежуточные результаты // Научные труды Северо-Западного института управления. 2012. Т. 3. № 2. С. 182.

М.Н. Лядащева-Ильичева

ИДЕЯ РАВЕНСТВА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ В РОССИИ В 1649 — МАРТЕ 1917 ГОДА: ФОРМИРОВАНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ

В статье рассматриваются правовые основы процесса формирования и эволюции идеи равенства гражданских прав в России в 1649 — марте 1917 г. в контексте изменений формальной стороны права.

Ключевые слова: история государства и права, идея в гражданском праве, история гражданского права, систематизация гражданского законодательства.

M.N. Lydashcheva-Ilicheva

THE IDEA OF EQUALITY OF CIVIL RIGHTS IN RUSSIA IN 1649 — MARCH, 1917: THE FORMATION AND EVOLUTION

The article discusses the legal framework of the process of formation and evolution of the idea of equality of civil rights in Russia in 1649, March, 1917 in the context of changes to the formal parties of the right.

Keywords: history of state and law, the idea in civil law, civil rights history, the systematization of the civil legislation.

В современной историко-правовой науке вопрос о закономерностях развития идеи равенства гражданских прав изучается в работах С.В. Ворошиловой¹, Е.Б. Гребенкиной² и других исследователей правового статуса лиц в России XIX — начала XX в.

Идея права исследуется позитивистом в рамках процесса формирования и развития формальной стороны права. Идея равенства гражданских прав формируется и развивается в системе российского законодательства и системе права.

Теоретическую основу для историко-правового исследования идеи равенства гражданских прав составили работы С.В. Кодана³, В.А. Томсинова⁴, В.А. Манина⁵, как исследователей российского законодательства середины XVII — начала XX вв., а также историко-теоретические работы А.А. Дорской⁶, В.Н. Корнева⁷, в т.ч. их труды по правопониманию.

© Лядащева-Ильичева Марина Николаевна, 2016

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ljad-il@yandex. ru

В специально-юридических работах Е.Г. Комиссаровой рассматривается вопрос идей в праве и способах их проявления в источниках законодательства, а также принципы гражданского права в контексте проблемы правопонимания⁸.

М.Н. Семякин рассматривает идею равенства и свободы договора как онтологические основания частного права⁹, но не затрагивает историко-правовой аспект данной проблемы.

В ходе формирования и развития российского внутригосударственного законодательства идея равенства гражданских прав и принцип сословной исключительности проявляли себя в соотношении, по мере законодательного закрепления не только обязанностей и привилегий, но и прав, а затем их перераспределения между подданными.

Идея равенства гражданских прав в России в период середины XVII — начала XX в. в контексте изменений формальной стороны права, а также изменения в содержательной стороне действовавшего законодательства по-прежнему мало изучены.

Соборное уложение 1649 г. предназначалось для того, чтобы суд и расправа распространялись на все чины в государстве. Зародившаяся во времена Шуйского идея равенства всех чинов официально провозглашена в преамбуле к Уложению и, по мнению В. Строева, являлась духом, пронизывающим текст законов. С точки зрения Г.Ф. Шершеневича, «идея равенства» в эпоху правления Алексея Михайловича отвечала сути Московского государства, т.к. перед самодержавной властью все равны и никто не мог заявить о своих неотъемлемых правах¹⁰.

Основным источником российского права постепенно становился закон. Уложение являлось не столько новым законом, сколько сводом действующего права: законов, обычного права и судебной практики.

В отечественной либеральной исторической и историко-правовой научной литературе 80–90-х гг. XIX — начала XX в. была распространена идея, согласно которой государственная власть с XV в. стремилась привлечь всех лиц вне зависимости от их сословной принадлежности к службе на благо отечества. С середины XVII в. в соответствии с публичными интересами за ними юридически закреплялись соответствующие их сословию и состоянию обязанности, и лишь в зависимости от их выполнения предоставлялись преимущества¹¹.

При попытках систематизации государственного и гражданского законодательства, предпринимавшихся законодателем в XVIII — первой трети XIX в., рассматривалась проблема юридического оформления прав и обязанностей лиц, а также вопрос о допустимости их перераспределения между сословиями и состояниями общества. В ходе систематизации действующего законодательства, предпринятого в период с 1826 по 1833 г., законодатель выбрал идею юридического оформления прав и обязанностей подданных. Создание нового кодекса или уложения могло нанести существенный вред традиционному обществу и монархическому государству. Совершенствование действующего законодательства в ходе его систематизации проводилось чиновниками постепенно, с течением времени и с учетом накопленного правового опыта¹².

Общеизвестно, что источниками Свода законов Российской империи 1832 г. стали многочисленные законодательные акты, принятыми с 1649-го по 1825 г. В действовавшем российском законодательстве просматривался процесс юридического оформления идеи равенства гражданских прав.

В 1814 г. Петр I вновь провозгласил на основании Соборного Уложения 1649 г. идею равного суда для всех¹³. В его Именном Указе от 17 апреля 1722 г. судам предписывалось хранить права гражданские в законах¹⁴.

Ф. Прокопович писал, что народ, передав монарху полноту своих прав, тем самым обязуется беспрекословно следовать всем его повелениям. В качестве субъекта обязанностей рассматривался народ, а не отдельные подданные¹⁵.

«Наказ Комиссии о составлении проекта нового уложения» 1767 г. Императрицы Екатерины II содержал гл. V «О состоянии всех, в государстве живущих», ст. 33 которой декларировала, что законы, насколько это возможно, должны охранять безопасность каждого гражданина особо. Равенство всех граждан состояло в том, чтобы «все подвержены были одним законам» (п. 34).

В гл. IX «О производстве суда вообще» законодатель «Наказа...» в ст. 104 уточнял, что различие чинов, поколения, состояния людей, установленное в единоначальном правлении, влечет за собой часто многие разделения в существе имения. Этому могут способствовать и законы государства. «Наказ...» содержит положение о том, что преимущества дворян должны соответствовать сущности дворянского звания (ст. 357–375). Законодатель уточнял, что к среднему роду людей относились мещане, занятые в ремесле, торговле, художествах и науках (ст. 377–378). Кроме того, законодатель упоминал о хлебопашцах (ст. 379)¹⁶.

Со вступлением на престол Александра I продолжались попытки законодательного закрепления прав и обязанностей сословий. Общеизвестно, что Император воспринял законодательную политику Екатерины II. Соответственно в основу проектов государственной и сословной реформ, предложенных Александром I и М.М. Сперанским в начале XIX в., была положена идея о том, что права гражданские, т.е. безопасность лица и имущества — это неотъемлемое достоинство всякого человека. Народ российский разделялся, с его точки зрения, на три класса¹⁷.

В 1833 г. стало очевидно, что император Николай I закрепил в Своде законов о состояниях за всеми «природными обывателями» права гражданские, но с учетом их сословной принадлежности. В ходе либеральных реформ 60–70-х гг. XIX в. и постепенных преобразований в России 80–90-х гг. XIX — начала XX в. равенство гражданских прав постепенно вытесняло принцип сословной исключительности, а опека одного сословия над другим сменялась опекой со стороны государства. Так, А. Кошелев писал, что термин «сословие» редко встречается в законах о состояниях, т.к. в России не сложилось ни высшего, ни среднего, ни иного какого-либо сословия¹⁸.

В условиях смуты и волнений в столице и во многих других частях Империи с целью сохранения единства державы был подписан Манифест от 17 октября 1905 г. Правительство обязано было «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»¹⁹.

По мнению А. Леонтьева, юридическое равенство людей и есть равноправность, заключающаяся в отсутствии прирожденных привилегий, полном равенстве прав политических и гражданских, полном равенстве граждан перед судом и перед всеми государственными учреждениями. С его точки зрения, равенство гражданских прав может существовать и при отсутствии свободы. Народ может пользоваться равными гражданскими правами и не иметь политических прав. Полная равноправность, с его точки зрения, возможна только в истинно

демократических государствах. В России равноправности не существовало, т.к. у народа не было полноты прав. Начало сословности проникало почти во все сферы стороны жизни²⁰.

В ч. 1 т. I Свода законов Российской империи 1906 г. содержится гл. 2 «О правах и обязанностях российских подданных», написанная на основе Закона от 23 апреля 1906 г.

Законодатель закреплял за каждым подданным право свободно избирать место жительства и занятие, приобретать и отчуждать имущество и беспрепятственно выезжать за пределы государства. Ограничения этих прав устанавливались особыми законами (п. 34).

Собственность была неприкосновенной. Принудительное отчуждение недвижимых имуществ, когда это было необходимо для какой-либо государственной или общественной пользы, допускалось только «за справедливое и приличное вознаграждение» (ст. 35)²¹.

В Общей части проекта Гражданского уложения в редакциях 1903, 1905 гг. содержался принцип равенства субъектов гражданской правоспособности (ст. 1). Каждое лицо должно было приобрести все гражданские права, без различия пола, вероисповедания, происхождения и сословия (ст. 2)²².

Однако из действующего гражданского законодательства в проект уложения проникли ограничения гражданской правоспособности, которые затрагивали, прежде всего, отдельные институты семейного, наследственного и вотчинного права²³.

По мнению В. Гессена, несмотря на реформы государственной власти, с 27 апреля 1906 г. по 27 апреля 1916 г. сохранялся административный произвол и бесправное положение граждан²⁴.

В результате событий в феврале — марте 2017 г. созданное Временное правительство декларировало необходимость отмены всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений (п. 3)²⁵. Вплоть до 5 марта 1917 г. гражданские права законодательно были закреплены в рамках Свода законов Российской империи.

Итак, с 1649 г. до марта 1917 г. в России постепенно юридически оформляется идея равенства гражданских прав, что становится возможным только в процессе постепенного уравнивания подданных между собой и перед государственной властью. Особенности законодательного закрепления идеи равенства гражданских прав свидетельствовали о динамике унификации гражданско-правовых отношений на территории России.

¹ См.: *Ворошилова С.В.* Проект закона о равноправии женщин 1906 г. и Государственная Дума // Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений: сборник материалов круглого стола, проходившего в Саратовской государственной юридической академии 14 мая 2012 г. М., 2012. С. 88–97; *Его же.* Конституционное закрепление принципа равноправия мужчин и женщин в Советской России // Научные труды РАЮН. Вып. 14: в 2 т. Т. 1. М., 2014. С. 444–447.

² См.: *Гребенкина Е.Б.* Полетика М.И. о гражданских правах и обязанностях сословий // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 2 (84). С. 105–110.

³ См.: *Кодан С.В.* Источники личного происхождения: понятие, место и роль в изучении истории государственно-правовых явлений // *Исторические исследования.* 2014. № 3. С. 60–93; *Его же.* «Записки из Мертвого дома» Ф.М. Достоевского как документально-художественный источник изучения истории государства и права // *Исторические исследования.* 2014. № 4. С. 120–140.

⁴ См.: *Томсинов В.А.* Проект Гражданского уложения Российской империи 1809–1814 годов и его значение в формировании науки гражданского права. Статья вторая // *Законодательство.* 2014. № 11. С. 88–94.

⁵ См.: *Манин В.А.* Формирование горнозаводского земельного законодательства во второй половине XVII — первой половине XVIII в. (на примере Урала): дис. ... канд. юрид. наук, Сургут, 2002; *Его же.* Систематизация горнозаводского законодательства и организация управления горной отраслью в начале

XVIII века // Право. Законодательство. Личность. 2011. № 2 (12). С. 53–42; *Его же*. Проблемы реформирования горнозаводского производства Российской империи в последней четверти XVIII века и проект его преобразования А. А. Мусина-Пушкина // Genesis: исторические исследования. 2015. № 3. С. 392–423.

⁶ См.: *Дорская А.А.* Понятие «правовые традиции» в системе российского юридического образования: институционный и содержательный аспекты // Право и образование. 2013. № 10. С. 4–12; *Ее же*. Цикличность истории российского права (на примере правового режима имущества религиозного назначения) // История государства и права. 2013. № 6. С. 43–45.

⁷ См.: *Корнев В.Н.* Легальные и доктринальные основания права // Российское правосудие. 2012. № 11 (79). С. 5–14; *Его же*. Понятие, толкование и применение права как герменевтическая проблема // Российское правосудие. 2014. № 11 (103). С. 18–26.

⁸ См.: *Комиссарова Е.Г.* Принципы в праве и основные начала гражданского законодательства: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 32–41; *Ее же*. Принципы гражданского права в контексте разных типов правовопонимания // Вестник Пермского ун-та. 2009. Вып. 2 (4). С. 96–102.

⁹ См.: *Семякин М.Н.* Частное право: философские и исторические основания и проблемы современной цивилистической доктрины. М., 2014. С. 90–113.

¹⁰ См.: ПСЗ РИ–1. 1649. № 1. Соборное уложение 1649 г.; *Строев В.М.* Историко-юридическое исследование Уложения изданного царем Алексеем Михайловичем в 1649 г. СПб., 1833. С. 31–36; *Шершеневич Г.Ф.* История кодификации гражданского права в России. Казань, 1893. С. 43–48.

¹¹ См.: *Ключевский В.О.* История сословий в России: в 6 т. 3-е изд. Пг., 1918. С. 96–123.

¹² См.: *Неволин К.А.* Полное собрание сочинений. Т. 2: Энциклопедия законоведения. СПб., 1857. С. 476.

¹³ См.: ПСЗ РИ–1. Т. V: 1713–1719. № 2828. Именной. О вершении дел по Уложению, а не по Новоуказным статьям. 15 июня 1714 г.

¹⁴ См.: ПСЗ РИ–1. Т. VI: 1720–1722. № 3970. Именной. О хранении прав гражданских, о невершении дел против Регламентов, о невыписывании в докладе что уже напечатано и о имени указа во всех судебных местах на столе, под опасением штрафа. 17 апреля 1722 г.

¹⁵ См.: ПСЗ РИ–1. Т. XVII: 1723–1727. № 4870. Правда воли монаршей. 21 апреля 1726 г.

¹⁶ См.: ПСЗ РИ–1. Т. XVIII: 1767–1769. № 12949. Наказ, данный Комиссии о сочинении проекта нового уложения. 30 июля 1767 г.

¹⁷ См.: *Сперанский М.М.* План государственных преобразований (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). С приложением. М., 1905. С. 12, 51–53.

¹⁸ См.: *Кошелев А.* О сословиях и состояниях России. М., 1881. С. 4–7.

¹⁹ ПСЗ РИ–3. Т. XXV: 1905. № 26805. Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка». 17 октября 1905 г.

²⁰ См.: *Леонтьев А.* Равноправность. СПб., 1906. С. 3, 10, 15–16.

²¹ ПСЗ РИ–3. Т. XXVI: 1906. № 27805. Высочайше утвержденные Основные государственные законы. 23 апреля 1906 г.

²² См. ст. 1–2. Кн. I. Положения общие. Гражданского уложения. СПб., 1903.

²³ См.: Сборник отзывов ведомств на проект Гражданского уложения. Общие замечания на проект и замечания на некоторые статьи кн. I Общие положения и кн. V Обязательства. СПб., 1913. С. 7–10, 23–24.

²⁴ См.: *Гессен В.* 27 апреля 1906 — 27 апреля 1916 гг. // Право. 1916. № 17. С. 1009–1012.

²⁵ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Вестник Временного правительства. 1917. № 1 (46). 5 марта.

С.В. Кодан

ПАРТИЙНЫЕ ДОКУМЕНТЫ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ СОВЕТСКОГО ПРАВА*

В статье раскрывается идеологическая и политическая природа партийных документов во взаимосвязи и влиянии их на формирование советского права. Рассматриваются место и роль коммунистической партии в законодательной деятельности. Представлена авторская точка зрения относительно партийных документов в системе источников изучения истории советского государства и права.

Ключевые слова: история советского государства и права, источники права, документы КПСС как носители историко-юридической информации.

© Кодан Сергей Владимирович, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права (Уральский государственный юридический университет), Заслуженный юрист РФ; e-mail: svk2005@yandex.ru

* Статья подготовлена в рамках реализации финансируемого РГНФ проекта № 15-03-00624 «Историко-ведение истории государства и права России (1917–1990-е гг.)».

S.V. Kodan

PARTY DOCUMENTS IN THE SYSTEM OF SOURCES OF STUDYING THE HISTORY OF SOVIET LAW

The article shows the ideological and political nature of party documents in the relationship and their influence on the formation of the Soviet law. Examines the place and role of Communist party in legislative activity. The author defines his view of party documents in the system of sources of studying the history of the Soviet state and law.

Keywords: history of Soviet state and law, sources of law, documents of the CPSU as carriers of historical and legal information.

Вопрос о партийных документах в историко-юридическом источниковедении весьма сложен и неоднозначен. Проблема изучения партийных документах как носителей историко-юридической информации в последние годы активно обсуждается в научных исследованиях. Остановимся на ключевых вопросах данной проблемы в историко-теоретическом плане.

Современное видение определения места и роли партийных документов в системе источников советского права отражает достаточно широкую палитру взглядов, представленных комплексом исследований, так или иначе затрагивающих эту тему. Среди дискуссионных особо выделяется вопрос об отнесении партийных документов к источникам права.

Партийные документы не являются источниками права. Данную точку зрения представили О.В. Винниченко и А.М. Ваганов. Проанализировав сложившиеся в юридической науке подходы к определению статуса партийных документов как источников права, они посчитали «возможным не отходить от существующих в теории права на данный момент представлений об источниках права, в систему которых не попадают документы партийных организаций. Другое дело, когда производится легитимация решений партии правовыми актами, но здесь опять же мы будем говорить об официально признанных источниках права». Не проясняет (и даже несколько запутывает) вопрос их суждение о том, что «образование правовой системы советского общества, в которой фактически большую силу имели партийные акты, являющиеся неправовыми регуляторами, стало результатом не простого стечения обстоятельств в рассматриваемый исторический период, а было моментом в общей российской правовой традиции приоритета власти над правом и распространенности правового нигилизма»¹. Возникает вопрос: каковы природа (политическая, идеологическая, нормативная) партийных документов и их значение в правовом регулировании и правоприменительной практике? *Партийные акты в конкретно-исторических условиях являлись источниками права.* Эту точку зрения представили И.В. Минникес и С.А. Токмин. Они рассматривают партийные акты через призму признаков нормы права, вводят их в систему источников права и приходят к выводу о том, что «нормы общего действия, содержащиеся в партийных актах, в полной мере соответствуют признакам нормы права» и признают за первыми статус источника права².

Представляется, что два этих подхода при всей их внешней полярности в основе близки, т.к. базируются на формально-юридическом анализе признаков партийных актов как источников права, отрицая их в качестве таковых или связывая с наличием в них предписаний, аналогичных по своему характеру нормативно-правовым. В них недостаточно учитывалась организация системы осуществления

власти и регулирования отношений в советском обществе, в котором коммунистическая партия являлась главным субъектом властно-регулятивных отношений, а Советское государство и право выполняли роль инструментов реализации идеологических установок и политических решений партии.

Изучение вопросов особенностей политической и правовой организации советского общества в плане определения статуса партийных документов в системе источников права выступает в качестве важнейшей задачи источниковедения Советского государства и права. Эти вопросы не были решены в советских общественных науках — ни представители «научного коммунизма», ни историческая и юридическая наука не давали однозначного ответа на этот вопрос. За коммунистической партией признавалась лишь роль «руководящей и направляющей силы», которая достаточно эффективно использовала государственное управление и право для реализации собственных политических решений. При этом следует учитывать и то обстоятельство, что советская наука располагала лишь открытыми источниками — подавляющее большинство материалов носило секретный характер, хранилось в архивах КПСС, государственных органов и не было доступно исследователям. Тем не менее, советская наука накопила интересный и научно значимый материал для современного изучения советской государственности и права, который не должен игнорироваться исследователями и который в сопоставлении с современными наработками российских ученых дает реальные представления об идеологических и политических основаниях советской политической системы, для определения реальных взаимоотношений коммунистической партии и Советского государства, использования государственного аппарата и законодательства для легитимации и легализации партийных решений идеологического и политического характера.

За последние 25 лет ситуация существенно изменилась. Информационная база изучения истории Советского государства и права расширилась как за счет рассекречивания общего массива документов партийных и государственных структур, так и в плане диапазона доступных носителей информации. Объединенными усилиями историков и архивистов были выявлены и опубликованы тематические подборки документов по широкому спектру направлений, которые дают возможность изучить и оценить реальные механизмы осуществления власти и правового регулирования в 1917–1980-е гг.

В период 1990–2010-х гг. представители современной гуманитарной науки — историки, политологи, социологи, юристы — определили подходы к изучению советской государственности и права, значительно расширили границы представлений о природе и механизмах властвования и правового регулирования в советском обществе³. Особое внимание уделялось влиянию вождей коммунистической партии, особенно И.В. Сталина и его окружения, на развитие советской государственности, направления политики Советского государства, содержание законодательства. В историко-юридической науке появились работы В.С. Нерсеянца, Л.С. Мамута, В.Г. Графского, В.М. Сырыха, И.А. Исаева, М.А. Исаева и других, связанные с осмыслением идеологических основ Советского государства, ролью отдельных личностей в его становлении и развитии, особенностях советского изучения государственно-правового развития, местного самоуправления и др.⁴

Партийно-государственная система управления и правового регулирования в советском обществе в 1917–1980-х гг. строилась на основе марксистских и ленинских идеологических конструкций. Советское государство и право не знали

исторических аналогов в отечественной истории, и лишь кратковременный опыт Парижской коммуны (1871 г.) в формировании первого пролетарского государства и права в теоретической интерпретации К. Маркса и Ф. Энгельса создавал некие идеологические ориентиры, взятые В.И. Лениным в качестве исходного начала для советского государственного и правового строительства. Идеологические основания Советского государства и права в второй половине 1920 — начале 1950-х гг. в интерпретации В.И. Сталина получили новое звучание и воплощение в особой роли коммунистической партии и ее вождя в строительстве социализма в условиях враждебного окружения и усиления классово-борьбы внутри страны, а в итоге к диктатуре личной власти и культу личности вождя. Вопросы оценки сущности Советского государства и права возникли в период оценки культа личности Сталина и «хрущевской оттепели» 1960-х гг., но не нашли полного отражения в идеологии и политике. КПСС продолжила линию использования государства и права в качестве инструмента идеологии и политики.

Политико-юридическая природа Советского государства и права не может рассматриваться в отрыве как друг от друга, так и сложившейся и функционировавшей партийно-государственной системы управления и правового регулирования в советском обществе в 1917–1980-х гг. Своеобразие системы властвования в СССР состояло в том, что партия и государство были неразрывно связаны в едином механизме. При этом положение коммунистической партии в политической системе советского общества и ее взаимоотношения с Советским государством не имели под собой правовой определенности. Конституция РСФСР 1918 г., а затем Конституции СССР 1924, 1936 и 1977 гг. всю полноту государственной власти официально, формально-юридически закрепляли за Советским государством. Первая советская конституция — Конституция РСФСР 1918 г. прямо не упоминала об участии партий в осуществлении властных полномочий. Конституция СССР 1936 г. не определяла место коммунистической партии в политической и государственной организации в СССР и «встраивалась» в право граждан «на объединения в общественные организации» и представляла ее как «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных»⁵. В Конституции СССР 1977 г. определено более четкое положение коммунистической партии в политической организации советского общества, а также ее место в формировании идеологических основ и политических решений: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза»⁶.

Советское государство как элемент политической организации советского общества не занимало центральное место в реализации политической власти. Как политико-управленческое образование в осуществлении своей деятельности оно, прежде всего, представляло идеологические и политические интересы коммунистической партии, выступало инструментом исполнения партийных решений. Исторические исследования показали, что с начала 1920-х гг. в условиях перехода от «диктатуры пролетариата» к «диктатуре партии» Советское государство все более становилось и в 1930-е гг. стало своеобразной внешней, официальной «оболочкой» высшего партийного управления и регулирования отношений в советском обществе. Его высшие органы занимали вторичное, подчиненное место относительно высших органов коммунистической партии. Центром формирования идеологии и принятия всех основных политических, управленческих и законо-

дательных решений в СССР являлось Политическое бюро ЦК ВКП(б)–КПСС (в 1952–1966 гг. — Президиум ЦК). Политбюро полностью руководило всей централизованной системой политического и государственного управления в СССР с безусловным политическим и личностным доминированием генерального секретаря ЦК — И.В. Сталина, а затем существенным влиянием Н.С. Хрущева, Л.И. Брежнева, Ю.В. Андропова, К.У. Черненко, М.С. Горбачёва.

«Политбюро предопределяло все основные направления развития страны (а также рассматривало массу сравнительно мелких и второстепенных проблем), выступало главным арбитром при разрешении ключевых межведомственных противоречий, непосредственно организовывало исполнение многих своих постановлений и старалось держать под тщательным контролем всю систему власти. Значительное количество принципиальных решений и действий, формально исходивших от различных государственных органов (например, ЦИК СССР, СНК СССР, СТО СССР) на самом деле было результатом деятельности Политбюро. Обязательному утверждению Политбюро подлежали все сколько-нибудь значительные инициативы партийных, государственных, комсомольских, профсоюзных и т.д. инстанций. Руководители Политбюро с полным основанием могли заявить: „Государство — это мы”⁷. Политбюро выступало как фактический орган руководства законодательной деятельностью.

Советское право официально представлялось как продукт законодательной деятельности Советского государства и выражалось в форме законов и подзаконных нормативно-правовых актов. Советские конституции (Конституция РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1924, 1936, 1977 гг.) определяли процесс и механизмы законотворчества, систему законодательства, требования к соотношению законов и подзаконных актов, принципы законности и правопорядка и другие основы советской правовой системы. При этом политическая организация советского общества, положение в ней государства и, соответственно, функции Советского государства отличались рядом существенных особенностей, которые не были закреплены конституционно, но определяли формирование источников права, в которых идеологическая и политические составляющие партийного руководства обществом служили основой для законодательных и правоприменительных решений.

С.С. Алексеев, анализируя специфику правотворчества в СССР, подчеркивал: «Социалистическое право — такой функционально-связующий компонент политической организации, который в единстве с функционированием государства органически сопряжен с руководящей деятельностью Коммунистической партии. Именно в законах, в юридических нормах находит непосредственное (точнее, наиболее непосредственное после программных документов партии, партийных решений, директив и других руководящих партийных документов) и в то же время осуществляемое через советские органы общегосударственное воплощение партийной политики, выражающей коренные интересы советского народа, глубинные потребности социалистического общества»⁸.

Фактически процессами правового регулирования руководило Политбюро ЦК КПСС, которое своими решениями давало поручения по созданию правовых документов и предопределяло их содержание, утверждало проекты нормативно-правовых актов различного уровня. После утверждения Политбюро законы «поступали» на рассмотрение законодательных органов, а подзаконные акты следовали из соответствующих центральных органов государства для исполнения

в подчиненные учреждения. Затем они облакались в форму нормативно-правовых актов соответствующего уровня — законов и подзаконных актов. Публикации документов последних десятилетий представили всю палитру таких партийных решений по вопросам правового развития.

Сложившуюся практику доминирующего значения партийных решений политико-идеологического характера в правовом регулировании в СССР весьма четко еще в 1977 г. охарактеризовал С.С. Алексеев, подчеркивая, что «важнейшие законодательные акты Советского государства разрабатываются и принимаются в соответствии с решениями КПСС, ее центральных органов — съездов, Пленумов ЦК, Политбюро. При этом отчетливо просматривается «цепочка» политических актов, в которых отражена руководящая роль КПСС в указанной области. Сначала — решение или иное руководящее положение в партийном документе, затем — общее, часто совместное ЦК КПСС и Совета Министров СССР, партийно-государственное нормативное решение по соответствующему вопросу и, наконец, конкретный нормативный акт государственного органа, а нередко — комплекс актов»⁹.

Именно рассмотренная специфика партийно-государственного управления и правотворчества в СССР и определяет место партийных документов в системе носителей правовой информации. Необходимо учитывать, что в СССР сложилась специфическая система управления и правового регулирования, основой которой выступал партийно-государственный механизм принятия и реализации политических, идеологических, управленческих решений. Поэтому необходимо провести четкую границу между двумя группами источников советского права — идеологическими и юридическими. Идеологическими источниками права выступали работы лидеров коммунистической партии, программные документы и решения партийных органов, которые определяли идеологические и политические направления, стратегические и тактические задачи развития советского общества. Однако в юридическом понимании формой права они не являлись. Юридическими источниками права выступали нормативно-правовые акты — советское законодательство: конституция, законы и подзаконные акты, служащие важнейшим инструментом трансляции в общество на нормативно-правовом уровне идеологии и политических решений КПСС. Связующим звеном между идеологическими и юридическими источниками права выступали совместные постановления коммунистической партии и Советского государства¹⁰.

¹ Винниченко О.В., Ваганов А.М. К вопросу об определении статуса партийных документов в системе источников советского права // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. С. 207–208.

² См.: Минникес И.В., Токмин С.А. Партийный акт как источник права // Академический юридический журнал. 2014. № 4. С. 4–12.

³ См.: Павлова И.В. Механизм сталинской власти: становление и функционирование. 1917–1941. Новосибирск, 2001; Хлевнюк О.В. Политбюро. Механизмы политической власти в 30-е годы. М., 1996.

⁴ См.: Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940 гг.). М., 2010; Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры. (1945–1985 гг.). М., 2012.

⁵ Конституция СССР. М., 1936. Ст. 126.

⁶ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977. Ст. 6.

⁷ Сталинское Политбюро в 30-е годы: сборник документов / сост. О.В. Хлевнюк, А.В. Квашонкин, Л.П. Кощелева, Л.А. Роговая. М., 1995. С. 7.

⁸ Алексеев С.С. Советское право как средство осуществления политики КПСС // Правоведение. 1977. № 5. С. 20.

⁹ Там же. С. 15–23.

¹⁰ См.: Кодан С.В. «Совет Народных Комиссаров и Центральный Комитет ВКП (б) постановляют...» Совместные нормативно-правовые акты коммунистической партии и советского государства в системе источников советского права // Genesis: исторические исследования. 2016. № 1. С. 39–53.

Т.В. Заметина

СТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В 1917–1940 ГОДАХ

В статье анализируется процесс формирования конституционно-правовых основ национальной политики в период становления советского государства. Рассматриваются вопросы конституционного регулирования национальных отношений, построения национально-территориальных автономий, особенностей проведения языковой, образовательной и культурной политики.

Ключевые слова: национальная политика, протекционизм, национальные меньшинства, советская национальная государственность, языковая политика, структурно-организационные основы национальной политики.

T.V. Zametina

FORMATION OF THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF THE NATIONAL POLICY IN 1917–1940 GG.

The article analyzes the process of formation of the constitutional and legal bases of national policy in the period of the Soviet state. The questions of constitutional regulation of national relations, building a national-territorial autonomy, peculiarities of the language, education and cultural policy.

Keywords: national policies, protectionism, national minorities, the Soviet national statehood, language policy, structural and organizational basis for national policy.

Россия исторически сложилась как государство — многонациональный союз, объединение народов, консолидированных на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества. Основы государственной национальной политики нашей страны формировались поэтапно в течение длительного периода. Октябрьская революция открыла новый этап развития национальной политики. Остановимся на некоторых аспектах этого вопроса.

Первым документом, непосредственно адресованным этническим общностям России, стала Декларация прав народов России, принятая 2 (15) ноября 1917 г. В ней устанавливались такие начала построения национальных отношений, как равенство и суверенность народов России, их право на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, отмена национальных привилегий и ограничений, развитие национальных меньшинств и этнографических групп¹. Советским органам государственной власти пришлось столкнуться с новой этнополитической реальностью. Появившиеся в пределах бывшей Российской империи новые многонациональные регионы нуждались в политической, экономической и культурной адаптации.

С самого начала принципы национальной политики получили юридическое оформление в Конституции РСФСР 1918 г. В соответствии с гл. 5 разд. 2 советы областей, «отличающихся особым бытом и национальным составом, могли объединиться в автономные областные союзы»². Конституция давала юридические гарантии национального равноправия. Отметив недопустимость установления каких-либо привилегий или преимуществ на основании расовой

или национальной принадлежности, Конституция РСФСР 1918 г. специально оговорила необходимость защиты в государстве прав национальных меньшинств (п. 22 гл. 5 разд. 2).

Не везде процесс установления отправных начал государственной политики советской власти (включая национальную политику) проходил безболезненно. О своих политических правах особенно активно заявили националистические организации на Северном Кавказе, в их числе «Войсковое правительство», сформированное во Владикавказе в марте 1917 г., «Союз объединенных горцев Северного Кавказа», организованный на первом съезде представителей горских народов в мае 1917 г. 29 октября 1917 г. объединенное заседание «Войскового правительства» и центрального комитета «Союза за объединенных горцев» решило не признавать советской власти и не допустить на территории области перехода власти в руки Советов³.

В период своего становления Советское государство поддерживало процессы самоорганизации этнических общностей. Например, 22 июля 1919 г. было принято Обращение СНК к калмыкам, 10 июля 1919 г. — Постановление СНК об организации содействия калмыцкому трудовому народу в созыве всеобщего калмыцкого съезда⁴. Новая власть вынуждена была считаться с этническими и религиозными особенностями населения и при построении органов власти. Например, в округах с мусульманским населением на некоторое время по желанию самих трудящихся было сохранено шариятское судопроизводство⁵.

Со временем национальная политика приобретала все более этатический характер с доминирующими централистскими началами. Именно государство определяло взаимоотношения власти и входящих субъектов, особенности механизма управления национальными общностями. Национальная политика включала в себя идейно-пропагандистскую политику по национальному вопросу, организационно-структурную политику (создание специальных органов по проведению национальной политики в жизнь), кадровую и языковую политику (или политику «коренизации» государственного аппарата), образовательную и культурную политику. Каждое из этих направлений выступало, с одной стороны, самостоятельной составляющей комплексного регулирования национальных отношений в Советском государстве; с другой стороны, пересекалось в отдельных сферах реализации с другими направлениями.

Идейно-пропагандистские основы национальной политики находили свое отражение в партийных документах и нормативно-правовых актах, деятельности партийных органов. Например, партийная работа в мусульманских республиках велась партийными организациями, существовавшими на правах краевых, областных комитетов. В организациях создавались национальные секции для агитации и пропаганды среди национальных меньшинств. В декабре 1921 г. ЦК РКП (б) направил губкомам партии Нижегородской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Симбирской, Уфимской, Томской, Челябинской губерний циркулярное письмо, в котором обращалось внимание на необходимость улучшения работы среди мордвы, татар, башкир, проживающих в этих губерниях. ЦК, руководствуясь принципами национальной политики советской власти, поставил перед партийными организациями конкретные задачи по интернациональному воспитанию трудящихся масс⁶.

Выдвинутый партией лозунг о праве наций на самоопределение находил свое воплощение в теории и практике национально-государственного строительства.

Особенность данного этапа становления и государственно-правового оформления национальной политики Российской Федерации заключалась в том, что практика государственной институализации этнических общностей зачастую опережала теоретические исследования в этой области.

Юридические формы советской федерации определились не сразу. Динамизм государственного структурообразования обусловил впоследствии появление многоуровневых связей и отношений. Многочисленные народы, проживавшие на территории Российской Федерации, впервые в своей истории самоопределились в государственно-правовых формах. Советские ученые выдвинули тезис о национальной государственности как политической реальности, отражающей особенности институализации этнических общностей. Она определялась в качестве всеохватывающей политической организации коренной национальности, служащей средством решения ее социально-экономических проблем, обусловленных процессом выравнивания уровней развития наций (народностей)⁷. К числу принципов советской национальной государственности советские ученые относили право наций на самоопределение, национальный признак, равноправие национально-государственных образований, взаимопомощь народов.

Процесс создания автономий в РСФСР протекал длительное время. Первые автономные республики (Терская, Кубано-Черноморская, Донская, Таврическая) не вполне соответствовали национально-территориальному принципу, не всегда учитывали границы расселения народов. Существование этих республик не подверглось надлежащему правовому оформлению в нормативных актах государства, их статус носил нестабильный характер. Между будущими субъектами РФ нередко возникали территориальные споры (например, в 1917 году подобный спор существовал между Кабардой и Балкарией)⁸.

После Гражданской войны усилилось централизованное руководство национально-государственным строительством. Для определения территории автономных единиц создавались специальные комиссии из представителей наркоматов по делам национальностей, внутренних дел и представителей соответствующей национальности. Декретами ВЦИК и СНК были образованы Татарская АССР (от 27 мая 1920 г.), Дагестанская АССР (от 20 января 1921 г.), Якутская АССР (от 27 апреля 1922 г.), автономная область марийского народа (от 4 ноября 1920 г.)⁹ и др.

Основной формой самоопределения коренных малочисленных народов выступала территориальная автономия — национальные округа. В соответствии с Постановлением Президиума ВЦИК «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера»¹⁰, в дополнение к существовавшим ранее двум округам (Коми-Пермяцкому и Ненецкому) были созданы 8 национальных округов и районов. Первоначально национальный округ рассматривался как национальное административное объединение. Отдельные элементы конституционного статуса национальных округов в системе российского конституционного законодательства нашли свое нормативно-правовое отражение в Конституции РСФСР 1937 г. При этом специальный статус национальных округов, самостоятельных, конституционно обособленных субъектов законодателя не оговаривался. Впоследствии протекционистская политика государства в отношении коренных малочисленных народов начала составлять самостоятельное направление национальной политики России.

Структурно-организационные основы национальной политики проявлялись в первую очередь в создании и функционировании специальных органов, ответственных за проведение национальной политики в стране. Первым органом, специально уполномоченным на осуществление государственной политики в отношении этнических общностей был Народный Комиссариат по делам национальностей РСФСР, созданный в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. Вопросы национального характера до формирования всех необходимых отделов и подотделов Наркомнаца рассматривались в процессе деятельности временных органов, наделенных широкой или специальной компетенцией — съездов соответствующих этнических общностей.

Основную нагрузку по проведению государственной национальной политики среди представителей определенных этнических общностей выполняли отделы Наркомнаца. Название отдела определялось национальной принадлежностью той группы населения, которую этот отдел обслуживал. Например, функционировали вотский, зырянский, польский, по делам немцев Поволжья и др.¹¹ Согласно Постановлению ВЦИК и СНК от 2 февраля 1925 г. при Президиуме ВЦИК был создан Комитет содействия народностям северных окраин или Комитет Севера¹². После ликвидации Народного комиссариата по делам национальностей Постановлением ВЦИК и СНК от 29 апреля 1929 г. было утверждено Положение об уполномоченных по делам национальных меньшинств¹³. Уполномоченные обладали функциями информационного, контрольного и координационного характера. В качестве организационных структур по проведению национальной политики на местах выступали постоянно действующие комиссии по делам национальных меньшинств.

После образования Союза ССР проводником национальной политики в стране наряду со специальными государственными органами и должностными лицами стали общесоюзные органы — Президиум ЦИК СССР и Совет Национальностей. Делами национальных меньшинств на общесоюзном уровне занимался и Отдел национальностей при Президиуме ВЦИК. Он подготавливал и вносил на рассмотрение проекты законов, направленных на хозяйственное, культурное и политическое развитие национальных меньшинств, инструктировал и контролировал местные органы по вопросам национальной политики¹⁴.

Языковая политика Советского государства представляла собой комплекс мероприятий, направленных на расширение сферы функционирования национальных языков. 14 апреля 1924 г. было принято Постановление ВЦИК «О мерах к переводу делопроизводства государственных органов в национальных областях и республиках на местные языки»¹⁵. Необходимость подобных мероприятий обуславливалась целями приспособления советского аппарата в национальных областях и республиках к быту коренного населения и «привлечения последнего к активному советскому строительству».

Политика «коренизации» осложнялась отсутствием у некоторых народов письменности. Не было точных данных о степени распространения языков у тех или иных народов. В некоторых северокавказских республиках письменность основывалась на арабской графике, что затрудняло ее повсеместное использование. Неравномерно процесс коренизации государственного аппарата проходил в автономиях Урало-Поволжья¹⁶. Государством принимались беспрецедентные меры по развитию языков, письменности многих народов, поддержка издательской деятельности. Всего же за годы советской власти свыше 40 народностей

разработали свою письменность, создали алфавиты, орфографию, определили главный диалект развития литературного языка, решили другие лингвистические проблемы¹⁷.

Постановлением СНК от 21 ноября 1925 г. «О подготовке преподавателей для школ национальностей нерусского языка» в педагогических институтах и университетах были образованы лингвистические национальные отделения: в

Восточном педагогическом институте в Казани — чувашское, тюрко-татарское, марийское и вотское отделение, в Горском педагогическом институте — осетинское, чечено-ингушское, адыгейское¹⁸. В Постановлении ЦК ВКП (б) от 25 июля 1930 г. «О всеобщем обязательном начальном обучении» предусматривались гарантии финансирования школ национальных меньшинств¹⁹.

Подводя итог, необходимо отметить, что в первые годы советской власти деятельность государства в отношении этнических общностей носила всеохватывающий протекционистский характер. Учреждались государственные формы существования, компактно проживающих этнических общностей, создавалась многоуровневая система государственных органов и должностных лиц, ответственных за проведение национальной политики в стране. В целях обеспечения поддержки советской власти местным населением государство учитывало особенности функционирования этнических институтов (родов, тейпов), специфику расселения народов (например, переплетенность этнических границ на Северном Кавказе), их взаимоотношения. Органы советской власти, руководствуясь идеей достижения фактического равенства этнических общностей, пытались решить все насущные проблемы, стоящие перед народами: земельный вопрос, вопрос формирования собственных органов управления, ликвидации безграмотности, развития национальной культуры и языка. Учитывалась и идеологическая сторона государственной национальной политики, поскольку формы, методы и направления ее реализации находились в центре внимания КПСС. Что касается конституционно-правовых основ национальной политики, то советские конституции данного понятия не содержали, уделяли внимание лишь проблемам равноправия граждан различных национальностей и институционализации отдельных этнических общностей в государственно-правовых формах. Осознав объективный характер национального фактора, его влияние на политические, экономические, социальные и культурные процессы, происходящие в стране, государство выделяло колоссальные финансовые, материальные и людские ресурсы для обеспечения комфортного существования различных этнических общностей. Таким образом закладывались определенные конституционно-правовые основы, традиции, оказавшие значительное влияние на дальнейшее развитие национальной политики в нашей стране.

¹ См.: Декреты советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 40.

² Первая Конституция (Конституция РСФСР 1918 года). М., 1938. С. 425.

³ См.: Ансоков М.Т. Образование и развитие национальной советской государственности народов Кабарды и Балкарии. Нальчик, 1974. С. 22.

⁴ См.: Декреты советской власти. М., 1971. Т. 5. С. 399, 567.

⁵ См.: В докладе Наркомата юстиции Дагестанской АССР в Наркомат юстиции РСФСР от 21 марта 1921 г. «О состоянии судостроительства и судопроизводства в Дагестане» в частности отмечалось, что «население Дагестана настолько еще находится под влиянием мулл, что всякие шаги против шариатских судов рассматриваются, как поход против религии, против мусульманства». Вместе с тем Ревкомом ДАССР был издан Приказ от 26 октября 1921 г. № 134 об изъятии из ведения шариатских судов уголовных дел // Образование Дагестанской АССР (1920–1921 гг.): сборник документов и материалов. Махачкала, 1962. С. 110, 151.

⁶ См.: Дорожкин М.В., Яшкин И.А. КПСС — организатор национальной государственности мордовского народа. Саранск, 1970. С. 10.

- ⁷ См.: Коваленко А.И. Советская национальная государственность. Минск, 1983. С. 122.
- ⁸ См.: Улигов У.А. Социалистическая революция и гражданская война в Кабарде и Балкарии и создание национальной государственности кабардинского и балкарского народов (1917–1937 гг.). Нальчик, 1979. С. 153; *Его же*. Из истории национально-государственного строительства в Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1972. С. 128.
- ⁹ См.: СУ РСФСР. 1920. № 51, ст. 222; 1921. № 5, ст. 39; 1922. № 30, ст. 370; 1920. № 87, ст. 436.
- ¹⁰ См.: СУ РСФСР. 1929. № 61, ст. 606.
- ¹¹ См.: Перечень отделов Народного Комиссариата по делам национальностей и их ответственных работников // Жизнь национальностей. 1918. № 1–2; 1923. № 5.
- ¹² См.: СУ РСФСР. 1925. № 12, ст. 79.
- ¹³ См.: СУ РСФСР. 1929. № 42, ст. 449.
- ¹⁴ См.: Абдулатипов Р. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 185.
- ¹⁵ СУ РСФСР. 1924. № 41, ст. 371.
- ¹⁶ См.: Яндурич Д.Х. Коренизация государственного аппарата автономий Урало-Поволжья в 1926–1937 гг. // Национальная политика КПСС: исторический опыт, противоречия и проблемы перестройки. Чебоксары, 1990. С. 117, 119.
- ¹⁷ См.: Национальный вопрос в дореволюционной России и его решение после Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1984. С. 42–43.
- ¹⁸ См.: СУ РСФСР. 1925. № 81, ст. 617.
- ¹⁹ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1983. Т. 5. С. 185.

С.А. Черноморец

К ВОПРОСУ О ПРИРОДЕ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В МЕХАНИЗМЕ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В статье речь идет о генезисе новой экономической политики; рассматриваются причины и предпосылки ее введения; анализируются идейные течения в партии большевиков; указывается на непоследовательность при ее проведении. На основе этого обосновывается новая модель периодизации нэпа.

Ключевые слова: Новая экономическая политика, продразверстка, продналог, государственный капитализм, периодизация нэпа.

S.A. Chernomorets

THE NATURE NEW ECONOMIC POLICY IN THE MECHANISM OF FORMATION OF THE SOCIALIST STATE

The article deals with the genesis of the New Economic Policy, discusses the causes and conditions of its introduction, examines the ideological currents in the Bolshevik Party, is shown incomplete and inconsistent in its conduct on the basis of this new model of periodization is justified nep.

Keywords: the New Economic Policy, requisitioning, the tax in kind, state capitalism, periodization of the nep.

1920-й год принес долгожданный мир. Ценой исключительных лишений и жертв Республика Советов одержала победу в войне с внутренней и внешней контрреволюцией. Достигнуто было многое. Однако грядущее вовсе не открывало перед пролетарским государством свои безоблачные горизонты. Впереди лежал большой и многотрудный путь. Следовало, как говорил В.И. Ленин,

© Черноморец Семен Аркадьевич, 2016
Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
(Юридический институт Югорского государственного университета)

«устроиться так, чтобы в капиталистическом окружении существовать»¹. Решение этой задачи в первую очередь зависело от того, насколько качественно и оперативно советская власть сумеет распорядиться временем и отладить свой экономический фундамент, реализовать намеченные планы его переустройства. По существу борьба за решение вопроса быть или не быть пролетарскому государству, не потеряв своей остроты и напряженности, теперь перекинулась в новую сферу — экономическую.

Перестраивая экономику истощенной и разоренной страны, необходимо было переориентировать экономическую политику, что диктовалось тревожными событиями первого послевоенного года. Обострение внутривластной обстановки обуславливалось рядом факторов, среди которых далеко не последнюю роль играли разруха, нищета, наличие враждебно настроенных сил, идейный уровень деревенского населения и т.д. Фактором, способствовавшим формированию в стране обстановки напряженности, стало продолжение экономических мероприятий в русле курса «военного коммунизма». По республике прокатилась волна мятежей, хотя и различных по силе, но во всех случаях чрезвычайно опасных для еще не оправившегося от войны государства. В ряде мест смута перебросилась в вооруженные силы, что еще в большей степени накалило обстановку.

С особой остротой это ощутилось в марте 1921 г., когда вспыхнул мятеж на флоте. Лозунги, усилившие протест наэлектризованной продрозверсточными мероприятиями деревни, легко воспринимались вооруженными матросами, подавляющее большинство которых было призвано на службу из деревни. В.И. Ленин предельно лаконично и четко определил главную причину происшедшего. «Экономика весны 1921, — сказал он, — превратилась в политику: «Кронштадт»².

Отказ от политики «военного коммунизма» в сфере экономики и переход к новой экономической политике был продиктован потребностями нового этапа развития отношений не только на внешнеполитической арене, но и внутри страны. В основе представлений о содержании новой экономической политики и механизме ее конкретного осуществления, существовавших в отечественной исторической и историко-правовой литературе советского периода, лежало утверждение ленинской концепции нэпа. Суть ее сводилась к тому, что новая экономическая политика — это выявленный предвидением вождя поворот курса партии и советского правительства в изменившихся условиях на конкретном этапе построения социалистического общества, когда сложившаяся объективная обстановка потребовала реализации мер переходного характера, подчиненных главной цели — утверждению социалистических основ во всех сферах жизни государства и в первую очередь в хозяйственной сфере. На этом историческом отрезке предстояло наладить товарно-денежные отношения между городом и деревней, всемерно укрепить и развить экономические связи социалистической промышленности и мелкотоварного крестьянского производства. Именно в области народнохозяйственной деятельности власти усматривали главные направления решающего сражения за социалистическое будущее нашего государства.

Новые задачи обусловили и поиск новых средств достижения цели. Бесперспективность и даже вред прежних методов подтверждались действительностью. Неся на себе отпечаток чрезвычайности, жесткие и максималистски ультимативные по своей форме, они были порождением военного времени. Явно не соответствуя изменившейся обстановке, эти методы, безусловно, не могли способствовать решению выдвинутых проблем и должны были быть отменены.

Изменению курса государства предшествовало решение (март 1921 г.) об отказе от дальнейшего проведения продовольственной разверстки и замены ее продовольственным налогом.

Выработке принципов руководства обществом и народнохозяйственной деятельностью на новом этапе посвятил свою работу X съезд РКП(б). Его резолюции, провозглашая лозунги о направляющей роли партии и демократическом централизме как основополагающих началах в жизни и деятельности пролетарского государства определяли основные вехи, ориентируясь на которые, следовало идти к достижению намеченных целей.

Решения X съезда, как утверждалось, во многом являлись олицетворением плана, задуманного В.И. Лениным гораздо раньше с целью социалистического переустройства Республики.

Толкование событий и проводившихся мероприятий лишь частично совпадает с действительным положением вещей и носит в большей степени идеологический характер. Рисуя картину давно запланированного партией и ее лидером перехода к нэпу, исследователи были вынуждены в силу известных причин скрывать истинную подоплеку происходившего и уходить от признания непреложного факта полной несовместимости политического курса большевистской партии с объявленными экономическими реформами в духе новой экономической политики.

События 1921 г. со всей очевидностью очертили масштабы и глубину кризисной ситуации, в которой после окончания гражданской войны оказалась Республика. Опасность положения заключалась в том, что советская власть зашла в тупик не только в сфере социально-экономической, что вполне понятно и объяснимо, учитывая разруху и неурядицы минувших лет военного лихолетья.

Кризис проявился и в области политической. Примером тому является не только Кронштадт. Повсеместные крестьянские выступления, на подавление которых были брошены регулярные части Красной армии, по существу выявили антибольшевистскую настроенность большинства крестьянства. Недовольство со стороны крестьянства, носившее ранее (в 1918–1920 гг.) ввиду сохранения реальной угрозы реставрации помещичьего строя скрытый характер, к началу 1921 г. вылилось в открытые выступления против советской власти (события на Тамбовщине, восстания в Сибири, Поволжье и др.).

Серьезные разногласия обнаружались и в рядах РКП(б). Дискуссия о профсоюзах показала, что не только среди рядовых членов партии, но и в ее руководстве нет единства в понимании путей дальнейшего развития страны, методов хозяйствования, места и роли партии в работе на этом поприще, характера ее взаимоотношений с другими общественными организациями. Жестокий диктат большевиков, легализовавшийся и укоренившийся в годы «военного коммунизма», в обществе не встречал поддержки и сочувствия. Более того, он множил оппозицию и настраивал на противодействие властям и проводимому политическому курсу. Военно-коммунистическая идеология сохранялась в сознании многих рядовых и нерядовых представителей партии. В их среде сопротивление новой системе хозяйствования приняло достаточно ожесточенный характер. Сложившееся представление о нэпе как об отступлении воспринималось здесь со всей искренностью и играло свою роль. Теоретики военного коммунизма пристально следили за тем, чтобы «отступление» не зашло слишком далеко. С настойчивостью и постоянством они предостерегали от «перегибов» в реализации нэпа, призывали к осторожности, советуя «одуматься» и не заходить «слишком далеко».

Полемизируя с идеями, высказанными по поводу конкуренции государства с частником, видный деятель партии Е.А. Преображенский самым решительным образом выводил государственный сектор за пределы общепринятых понятий экономической целесообразности. «Ограничение или даже ликвидация свободы конкуренции, всемерное использование преимуществ государственной монополии, борьба единым комплексом государственного хозяйства, комбинации экономических средств с политическими», — так он формулировал свою позицию³. «И кредо это, на наш взгляд, справедливо не оставалось лишь в среде чистой теории»⁴, — отмечает В.А. Мау.

Чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к аналогичного рода (как и у Е.А. Преображенского) высказываниям одного из виднейших деятелей партии — Л.Д. Троцкого. «...Сочетанием кредитных, налоговых, промышленных, торговых факторов обеспечить государственным предприятиям максимальное преобладание на рынке, внести во взаимоотношения между этими факторами максимальное предвидение и единообразие и, таким образом, опираясь на рынок, содействовать скорейшему его преодолению»⁵, — писал он в 1923 г.

Трагизм происшедшего заключался в том, что сама идеология партии была нацелена на диктат и отмену военно-коммунистических методов в ближайшем будущем не предусматривала. Можно предположить, что именно поэтому даже и после завершения Гражданской войны на основной части территории страны (европейской части) мероприятия в духе «военного коммунизма» все еще оставались на вооружении правительства. Вот почему, на наш взгляд, на протяжении определенного периода времени лидер партии В.И. Ленин высказывался весьма противоречиво. Отрицая всякую свободу в торговле в конце 1920 г., он, тем не менее, уже в начале 1921 г. стал инициатором замены продразверстки продовольственным налогом и перехода к новой, уже допускавшей предпринимательство, политике в области экономики.

Подобная метаморфоза во взглядах вряд ли свидетельствует об идеологической переориентации вождя и главного теоретика партии. Ведь еще недавно, разрабатывая и обосновывая планы созидательной деятельности государства в восстановительный период, В.И. Ленин в своей работе «Очередные задачи Советской власти» никаких уступок частнику не обещал и рыночных идей не обосновывал. Очевидно, само видение им перспективы было иное, а поворот к нэпу — лишь дань сложившимся крайне неблагоприятным обстоятельствам, грозившим большевистскому правительству потерей власти, завоеванной в октябре 1917 г., шаг в значительной мере вынужденный и, следовательно, носящий сугубо тактический характер.

Переводя страну на новый путь, пролетарское государство постаралось обеспечить себе господствующее положение на главных направлениях, в частности в области внешней и внутренней (оптовой) торговли, крупной и средней промышленности, транспорте и связи, заготовок и реализации важнейших видов сырья, хлеба, товаров и др. Таким образом, советская власть на протяжении ближайших лет осуществила следующие акции экономического характера, серьезно изменившие ситуацию в хозяйственной сфере:

введение продовольственного налога взамен продразверстки;

разрешение концессий как средства привлечения иностранного капитала в промышленное производство страны;

использование возможностей госкапитализма и активизацию деятельности совместных предприятий;

переход к рыночным отношениям и признание свободной торговли;

введение элементов предпринимательства в сельскохозяйственной сфере путем разрешения наемного труда на арендуемых у государства землях;

внедрение хозрасчетных отношений в промышленности;

проведение денежной реформы и введение как одного из ее элементов устойчивой советской валюты — червонца;

обеспечение организации и функционирования товарных и фондовых бирж.

Реализация перечисленных и других мероприятий уже в ближайшее время дала ощутимые позитивные результаты. Впервые за последние годы страна достигла стабилизации в сфере финансов, преодолела разруху, экономика приблизилась к довоенному уровню, значительно возрос объем производства промышленной продукции, и рынок получил необходимую товарную массу. Утоление товарного и в определенной мере продовольственного голода, а также переход к использованию мер экономического стимулирования в организации трудового процесса (пусть пока только в промышленности, причем не во всей) не только создали предпосылки для улучшения материального положения людей, но и совершили определенный поворот в их сознании. У значительной части населения уже не было антисоветской настроенности и настороженности в отношениях с властью.

Все сказанное вырисовывало динамику развития нэпа по восходящей, налицо были очевидные его достижения.

Переломив экономическую и внутривластную ситуацию, сложившуюся в стране в период конца 1920 — начала 1921 г. в свою пользу, партия с конца 1926 — начала 1927 г. взяла курс на сворачивание нэпа с тем, чтобы уже к началу 30-х гг. прекратить его существование. Сказанное позволяет различать в периоде действия новой экономической политики два этапа: 1) 1921–1926 — время экономического возрождения и развития своеобразного движения нэпа по восходящей; 2) 1927–1929 — период свертывания и постепенного отказа от дальнейших преобразований в рамках нэпа⁶.

Своеобразным сигналом начавшегося отката стала кризисная ситуация, сложившаяся к 1927 г. в сельском хозяйстве. Несмотря на достаточно высокий урожай хлеба, поставки зерна государству снизились почти на треть. В короткие сроки практически на нет были сведены экспортные операции и вновь, как это уже было в годы Гражданской войны, обнажились продовольственные проблемы для городского населения⁷.

Жизнь подтвердила, что история повторяется. К сожалению, для нашей страны вновь существовала угроза трагедии. Дело в том, что среди населения деревни после кратковременного потепления в отношениях вновь повеяло холодом недоверия к большевистскому режиму. Зерно пряталось. Дискриминационная по отношению к деревне правительственная политика и ее (деревни) противопоставление городу не могли не настраивать людей на подобный лад. Не могла, по всей видимости, по-другому поступить и власть⁸. Давно испытанное средство — принуждение, насилие — стало способом решения проблемы. Специально создаваемые «тройки» были брошены на обнаружение «излишков» хлеба в крестьянских хозяйствах, и государство стало спешно ставить заплатки на бреших своих проваленных планов заготовок.

Закон встал на защиту «ущемленных» государственных интересов. Руководствуясь ст. 107 Уголовного кодекса, суды начали применять санкции, связанные с лишением свободы всякого, кто, по их убеждению, провоцирует своими действиями «поднятие цен»⁹. Крестьянин затаился, готовясь к худшему. Уменьшение посевных площадей стало ответом и грозным предостережением властям. Ужесточение репрессивных мер в последующее время дало, как это и должно было случиться, обратный результат. Объем заготовок значительно сократился. Так был брошен вызов политическому курсу большевиков и их государственной машине. Очертания новой гражданской войны стали обретать зримую реальность. В этих условиях партия и правительство начали спешно переходить к осуществлению мероприятий по подготовке и проведению индустриализации, а затем и коллективизации страны. Как видим, коммунистический режим и новая экономическая политика с ее законами свободного рынка были несовместимы. Сплетение предпосылок политического и экономического характера предрешило кратковременность периода существования нэпа.

Анализируя ход событий, можно увидеть, что в случившемся никаких неожиданностей не было. Все было предопределено, поскольку политический субъективизм государства противопоставлялся объективности законов экономического развития. Казалось бы, что, восприняв многоукладность экономики периода нового экономического курса, государство должно было бы признать и разнообразие экономических воззрений, а также путей их реализации. Однако этого не произошло. Рыночная экономика силой стала загоняться в русло государственного политического курса, нацеленного на монополизм и жесткую централизацию. Курс этот безжалостно отсекал все, что не вписывалось в его рамки. Так, сошли с арены, будучи не полностью использованными, биржи, ярмарки и др. Аналогичным образом выстроилась и перспектива госкапитализма. С одной стороны, необходимость его применения вроде бы и не вызывала сомнений¹⁰, с другой — отсутствие необходимых правовых гарантий госкапитализму этому препятствовали. Делали невозможным привлечение капитала в той мере и тех масштабах, которые могли бы серьезным образом содействовать развитию народного хозяйства.

Государство в этот период стремилось самым оперативным образом совершенствовать свои властные и исполнительские структуры, превращая их (а заодно и общественные организации) в удобный инструмент, по выражению И.В. Сталина, в «приводные ремни» механизма, безотказно претворяющего в жизнь волю партии.

Для В.И. Ленина нэп — «взнузданный капитализм», который пролетарская власть должна держать под контролем. Контроль же представлялось возможным осуществлять посредством жестко централизованной системы государственных органов, реорганизация которых в намеченном русле началась незамедлительно. Первые шаги, предпринятые в данном направлении, обрисовывали лишь общие контуры грядущих преобразований и первоначально сводились к отказу от затиснутой в строго очерченные рамки и автономно замкнутой отраслевой организации производства.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 176.

² Там же. С. 387.

³ Преображенский Евгений Александрович (1886–1937) — профессиональный революционер, экономист-теоретик. Большевик с 1903 г. После октября 1917 г. находился на партийной и военно-

патриотической работе. В 20-е гг. работал над фундаментальным исследованием «Новая экономика». В упомянутой работе он ставил перед собой задачу произвести всесторонний и глубокий анализ проблем функционирования народного хозяйства. Выведенный им «закон первоначального социалистического накопления» получил широкую известность и встретил благосклонную поддержку тех, кто с пониманием воспринял теоретические обоснования Е.А. Преображенского о необходимости идти по пути принудительного перераспределения средств из деревни в городскую промышленность. В 1937 г. Е.А. Преображенский был репрессирован.

⁴ *Мау В.А.* Реформы и догмы. 1914–1929. Очерки истории становления хозяйственной системы советского тоталитаризма. М., 1998. С. 121.

⁵ *Троцкий Л.Д.* Новая экономическая политика Советской России и перспективы мировой революции. М., 1923.

⁶ См.: Архив Троцкого. Коммунистическая оппозиция в СССР. 1923–1927. М., 1990. С. 173.

⁷ «Производственно-финансовый план промышленности на 1926–1927 год, — писал, подводя итоги Пленума ЦК ВКП (б), В.М. Смирнов, — показывает, что политика ЦК все больше и больше заводит наше хозяйство в тупик» (Архив Троцкого... . С. 173).

⁸ «Величайшая ошибка думать, — говорил В.И. Ленин весной 1922 г., — что НЭП положил конец террору. Мы еще вернемся к террору, и к террору экономическому» (*Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 45. С. 112). То, что сказанное в 1922 г. не было сиюминутной данью конкретным обстоятельствам, а выражало существо подхода к решению глобальной проблемы, подтвердили события конца 1926 — начала 1927 г.

⁹ См. ст. 107. УК РСФСР 1922 г.

¹⁰ В 1918 г. В.И. Ленин указывал, что государственный капитализм был бы прогрессом в условиях России. См.: *Боффа Джузеппе.* История Советского Союза: в 2 т. Т. 1. М., 1994. С. 161.

А.А. Васильев

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО В СОЗНАНИИ РУССКОГО НАРОДА. ЗАМЕТКИ И РАЗМЫШЛЕНИЯ*

В статье содержится краткий сравнительный анализ отношений государства и общества в западной и русской цивилизациях. Предпринята попытка объяснить причины утвердившегося рационализма государственного и правового строительства на Западе. Показано, как присущие русской цивилизации мировоззренческий идеализм и православное самосознание в восприятии государственно-правовой системы служили причиной проявления крайних форм социальной реакции — от безмерной смиренности и долготерпения до беспощадного разрушения государственных устоев, социальной системы.

Ключевые слова: русский народ, государственно-правовая система, православная культура, национальный характер, национальное самосознание, христианская цивилизация.

A.A. Vasil'ev

STATE AND LAW IN THE MINDS OF THE RUSSIAN PEOPLE. NOTES AND REFLECTIONS

In article the author, on the basis of the historical analysis, reflects on unique perception the Russian people of the state and legal institutes formed throughout centuries under the influence of orthodox culture. Also the short comparative analysis of the relations of the state and society in the western and Russian civilizations takes place. An attempt to explain the reasons of the approved rationalism of the state and legal construction in the West is made. At the same time it is shown how inherent in the Russian civilization, the world outlook idealism and orthodox consciousness in perception of state and legal system were the reason of manifestation of extreme forms of social reaction — from immense humility and long-suffering, before ruthless destruction of the state foundations, social system.

Keywords: Russian people, state and legal system, orthodox culture, national character, national consciousness, Christian civilization.

© Васильев Андрей Анатольевич, 2016

Доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры истории, социологии политики и сервиса (Саратовская государственная юридическая академия); andrey-231@mail.ru

* Статья подготовлена в рамках конкурса (грант) РГНФ. Проект № 15-31-14003/15 «Региональные аспекты формирования российской нации».

Отношение русского народа¹ к государству и праву сложное, многомерное. В нем проявляется широкая мировоззренческая палитра — от сакрализации до радикального анархизма. Противоположные чувства, социально-политические установки уживаются в одном человеке, в одном общественном мнении. В подобном отношении к мироустройству проявляется стремление построить идеальное общество. И этот идеализм понятен и объясним. Православная культура стала побудительной силой для русского человека, который даже в конце XIX в. был одержим идеей Царства Божия и абсолютного совершенства в нем. Но государство и законы — несовершенный продукт общественной деятельности людей, и очень трудно сформулировать, каким должно быть общественное устройство, когда государство выполняет функции строгого и справедливого пастыря. Это тем более сложно, т.к. в природе института государства заложено принуждение, которому общество делегировало функции насилия. А в крайностях мировоззрения проявляется несовершенство человека и того, что он делает на земле.

Однако стремление русского народа к гармонии государства и общества, к созданию законов, которые олицетворяли правду, а не право, указывает на целостность мировоззрения, которое охватывает социальную конструкцию, территорию и духовное пространство, тем самым демонстрируя сложное системное мировосприятие.

Целостное сознание, сформировавшееся на благодатной почве православной культуры, порождает экзистенциальный полет мысли за пределами социального пространства. Но возвращение мысли в физическую политико-экономическую действительность (а жизненные реалии безапелляционно требуют этого) носит столь бескомпромиссный характер, оборачиваясь порою падением на самое дно. Например, древнерусские князья, совершая многотрудную работу государственного строительства, создания правовой системы на основе христианской культуры, возвысившись до понимания ее высокой миссии, утверждали православию. Затем это понимание скатилось на уровень мелких удельных амбиций. Погрязшие в эгоистическом тщеславии, они интриговали при ханском дворе, не гнушаясь жертвовать Родиной, родственниками и соотечественниками ради получения вожделенного ярлыка.

Подобное повторилось на рубеже XVI–XVII вв., когда в русском обществе жизненная практичность не смогла преодолеть метафизического восприятия власти — священной (от Бога), непрерывной и ненарушимой (термины из характеристики Верховной Власти. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Т. 1) — и разрешить вопрос прерванной династии Рюриковичей. Результатом стала вакханалия государственного безначалия, беззакония и безнравственности. И, конечно, следует вспомнить знаменитую характеристику социальных катаклизмов, данную А.С. Пушкиным «русский бунт, бессмысленный и беспощадный».

С точки зрения религиозной это можно назвать наказанием за гордыню, проявленную в стремлении совершать совершенное, тогда как только богочеловек дал совершенный ответ на главные вопросы бытия. На уровне научного и мировоззренческого сравнительного анализа напрашивается вопрос: как при такой вооруженности социально-философской мудростью русский народ не способен себя защитить от взращивания внутри общества и действия разрушительных сил, не имеет того уровня социально-экономической и государственно-правовой обустроенности, как западные общества. Вероятно, точным и емким ответом может послужить название литературного произведения А.С. Грибоедова «горе

от ума», стремящегося постичь (воспроизвести) непостижимое, идеальное в конкретной работе социального устройства. А разочарование, крушение надежд материализуется во всеразрушающую силу социального взрыва.

В западных обществах, наделенных богатым коллективным умом, иная организация. Воспитанный рационализм и последовательная логика заставляют в границах конкретных задач, решаемых имеющимися способами и инструментами с учетом развития общества. Смысл сказанного гениально выразил М. Твен: «Мы в Америке получили три неоценимых дара: свободу слова, свободу совести и — благоразумие, удерживающее нас от того, чтобы ими пользоваться»².

Вместе с тем русское православное общество рождало и воспитывало выдающиеся личности, которые могли объединить и повести народ после пережитого великого катарсиса по пути созидания. И в этом случае первым следует упомянуть имя преподобного Сергия Радонежского. Неоценима роль Д. Пожарского и К. Минина, организаторов II Ополчения, в восстановлении государственности и права на территории России.

Наряду с этим весьма противоречиво оценивается потомками деятельность Ивана Грозного, Петра I, И.В. Сталина. Их методы вызывают острую полемику в русском обществе, которое не может принять жестокость, объясняемую принципом «цель оправдывает средства», и одновременно мудро воспринимает их организаторскую роль в той великой многотрудной работе, в которой проявилась жертвенность народа ради высокой цели продолжения жизни, продолжения себя в истории.

Эта полемика — не только следствие внутренней духовно-нравственной работы, сомнений и поиска истины. У нее есть и внешний источник, который вызван историческими закономерностями. Россия и Европа имеют одни христианские корни. Общность культур и географическая близость определили тесное взаимодействие двух цивилизаций. Достижения западноевропейских стран в развитии государственности, правовой мысли и системы, обеспечившие успех общественного развития, политико-экономическое мировое лидерство, заставляют Россию ориентироваться на достижения Запада, сравнивать динамику и направление развития российской социальной системы³ с устройством западных обществ. Однако эта географическая близость и интенсивное политико-экономическое взаимодействие на фоне культурно-религиозного раскола вызвало устойчивый на протяжении веков конфликт интересов, следствием которого стало многовековое противостояние, периодически принимавшее крайние формы многочисленных войн. Следовательно, подоплека критики нашего устройства со стороны Запада, истории государственных преобразований и модернизации государственно-правовой системы не поиск истины, а один из методов постоянной борьбы или, как ее назвал Р. Киплинг — Большой Игры за свои геополитические и экономические интересы. Это константа, величина постоянная. «Когда все умрут, только тогда кончится Большая Игра»⁴. Игра продолжается.

Россия в этой Игре — одна из главных целей. Нас никогда особенно не любили на Западе — мы всегда для него были неприятной альтернативой. Иначе и быть не могло: наши пространства, наши ресурсы, наши правила социальной организации и миропредставления позволяют быть самостоятельными в западоцентричном мире. Запад благодаря своим достижениям в развитии социальной системы уверовал в свою исключительность. И если что-то не укладывается в его понимание, то является отклонением от канонов, выработанных и утверж-

денных им. Этот западоцентричный субъективизм широко проявляется на интеллектуальном уровне. Он глубоко проник в русское общество и в этом есть своя закономерность.

Средневековые западноевропейские общества стали восприимчивыми к богатому наследия Древнего Рима в государственном строительстве и организации правовой системы. Труды древнеримских ученых служат фундаментом современной мировой науки в области государства и права. Высокая дисциплина ума, глубина мысли, подтвержденные практикой создания высокоразвитой государственно-правовой системы являются основой доказательств правоты общественного устройства Запада. Администрирование всех сфер жизнедеятельности, чрезвычайно широкие права государства вмешиваться в жизнь граждан, политический контроль оправданы самим обществом, т.к. это обеспечивает высокую собираемость налогов, военно-политическую мобильность и т.д.⁵ То, что общество не имело равного распределения прав и благ, и то, что оно нещадно эксплуатировало другие народы в результате своей колониальной политики, не вызывало в нем глубокого раскола. В средневековой и, еще более, в современной Европе утрачивается христианское начало. Ощущение свободы воли вместе с умением различать Добро и Зло в мировоззрении и практике замещаются логикой последовательных решений, социальным цинизмом и утилитаризмом. Все объясняет и оправдывает языческий принцип — *quod licet Jovi non licet bovi*. Взгляды на государство и общество на Западе, предельный рационализм в понимании того, как управлять народом представил Н. Макиавелли⁶. При этом ни одного упоминания о Боге. Выражением этого стал окончательно сформировавшийся феодализм и система вассалитета с соответствующим четким структурированием европейских обществ. Рационализм, обеспечивший приоритет утилитаризма и социального цинизма, оправданные законами, породил феномен «огораживания» в Англии, а предпринятые методы борьбы с бродяжничеством, получили широкое распространение в результате захвата крестьянских земель лордами. Далее древнеримские и макиавеллиевские принципы во всей своей полноте реализовались в капиталистической системе.

В русском обществе христианские начала, православная культура сохранялись гораздо дольше, чем в Европе. Поэтому нет той беспечной уверенности в справедливости его социального устройства, в отношениях с другими народами и странами. Общество руководствуется мировоззренческим принципом — чем выше вознесен человек промыслом божьим, тем больше с него спросится за его свободный выбор между грехом и добродетелью, между ответственностью и безответственностью.

В отношении роли государства и права в русском обществе неразрешенная дилемма точно и образно воспроизведена государственным деятелем и мыслителем XVI в. Ф.И. Карповым: «Милость без правды (законности) малодушество есть. Правда без милости мучительство есть»⁷. На Руси всегда говорили, что русский человек руководствуется правдой, а не правом, что означало безусловный приоритет божественных морально-нравственных норм над несовершенным законодательством.

Мировоззренческий и нравственный поиск народа требует ответа на вопрос о выборе исторического пути развития. В этой связи закономерно возникновение в 40-е гг. XIX в. двух мощных интеллектуальных групп западников и славянофилов, развернувших полемику о парадигме развития России. Данная дискус-

сия отразилась на реформах Александра II. В социально-экономической сфере возобладали капиталистические принципы, которым был дан мощный толчок развития в эпоху преобразований С.Ю. Витте.

В государственной-правовой системе реформирование носило более почвенный характер. Однако в процессе развития капиталистической экономики нарастало давление на социальную систему и разрушительно влияло на православную культуру, следовательно, на отношение общества к государству и праву. Последствием этого стали две революции 1905 и 1917 гг.

Европейские страны избежали столь глубоких социальных потрясений, потому что государство и общество там оказались более последовательными в преодолении кризиса. Везде капиталистическая эксплуатация вызвала резкий рост массового недовольства рабочих и крестьян, а революция свершилась только в России. Причина этого в непоследовательности политики во второй половине XIX в., в недальновидном, невыверенном заимствовании западных институтов, которое вызвано отсутствием четкого понимания сути капитализма. Современные исследования по данной проблематике дают ясное представление об этом⁸.

Капитализм не ограничивается социально-экономической сферой, формами собственности. Это социальная система, которую главным образом характеризует то, что государство как сфера насилия обособляется от производственных отношений, осуществляя социальный контроль. Таким образом, оно окончательно складывается как институт, гармонично как результат эволюции встраивается в социальную систему. В треугольнике общество — государство — капитал господствует рациональный принцип взаимоотношений на основе закона как приводного ремня в этом механизме. Поэтому первична рациональная функциональность государственно-правовой системы, а не сакральная, как у русского народа, — построение справедливого общества с законами, оберегающими правду, а не право.

В России капитал разрушил ту многотрудную работу по единению общества и государства на основе православной культуры. Попытки царя изменить ситуацию дарованием политических свобод уже не спасали ситуацию. Они ее законсервировали на несколько лет до нового удара по системе, который нанесли капиталистические преобразования в деревне и Первая мировая война.

В 1917 г. народ увидел неспособность государства вывести общество из кризиса, эгоистическое поведение капитала, беспомощность правовой системы. И выбор был сделан в пользу той силы, которая заявила о себе как о бескомпромиссном борце с капитализмом.

По прошествии столетия, когда в прошлом осталось советское государство, и у исследователей есть возможность для всестороннего объективного анализа, убедительной представляется оценка, что это была тоже капиталистическая система, только с отрицательным знаком — антисистема. Ликвидированы были частная собственность и классы, но капитал развивался в качестве государственного.

Успехи первой половины советской эпохи — индустриальная модернизация, победа в Великой Отечественной войне и послевоенное восстановление объясняются тем, что государственно-партийное руководство страны отчасти интуитивно, отчасти благодаря семинаристскому образованию (И.В. Сталин), отчасти как продукт своего общества понимало, что служит организующей силой для русского народа. Советские основные законы декларировали построение

справедливого общества, государство, наряду с жестким применением насилия демонстрировало патерналистское поведение по классовому принципу. Но когда этого оказалось недостаточно во время смертельной опасности в начале Великой Отечественной войны, оглянулись на собственную историю и обратились к той силе, которая не единожды спасала Отечество — православные, защищающие Святую Русь.

¹ Здесь понятие «русский народ» применяется в значении культурно-историческая общность.

² Твен М. Самые остроумные афоризмы и цитаты. М., 2013. С. 46.

³ Здесь понятие «социальная система» применяется как совокупность всех систем (политическая, экономическая, идеологическая и другие) жизнедеятельности общества.

⁴ Киплинг Р. Ким: Роман. Пермь, 1991. С. 198.

⁵ См., например: Скотт Дж. Благими намерениями государства. М., 2005.

⁶ См.: Макиавелли Н. Государь. М., 2002.

⁷ Цит. по: Кондрашов А.П., Комарова И.И. Великие мысли великих людей. Большая книга афоризмов. М., 2009. С. 468.

⁸ См.: Фурсов А.И. Вперед, к победе! Русский успех в ретроспективе и перспективе. М., 2014. С. 239–240.

В.С. Хижняк

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ*

В статье рассматриваются конституционно-правовые аспекты взаимодействия советского (впоследствии российского) и международного права. Анализируются сходство и различие подходов к данной проблеме в советский период и настоящее время.

Ключевые слова: конституционное право, внутригосударственное право, международное право, внешняя политика, историко-правовой анализ, теории о соотношении международного и внутригосударственного права.

V.S. Khizhnyak

THE COO RELATION OF RUSSIAN CONSTITUTIONAL LAW AND INTERNATIONAL LAW: HISTORY AND THE PRESENT DAYS

The article is devoted to the constitutional aspects of the interaction of Soviet and Russian law with the international law. The author analyses the similarities and differences in approaches to the problem of interaction between national and international law in the Soviet period and now days.

Keywords: constitutional law, national law, international law, foreign policy, historical and legal analysis, the theory of the relationship between international and national law.

В первых конституциях Советского государства вопросу соотношения международного и внутригосударственного права не уделялось особого внимания, хотя

© Хижняк Вероника Сергеевна, 2016

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); veronika_h@mail.ru

* Работа выполнена по заданию Министерства образования и науки РФ №2014/205 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по проекту «Проблемы международно-правовой политики и их влияние на национальное законодательство».

в них содержались статьи, посвященные его внешней политике. При решении вопроса о соотношении международного и внутригосударственного права немаловажным является указание в конституции на характер внешней политики государства.

Внешняя политика любой страны в той или иной степени может воздействовать на развитие международного права, т.е. она указывает на то, как государство собирается действовать в международных отношениях, на создание каких норм международного права оно будет направлять свои силы.

Соответственно на основе анализа статей конституций можно сделать вывод о том, каким Советское государство хотело видеть международное право и отношения, регулируемые им. Особое внимание внешней политике Советского государства уделялось в Конституции СССР 1977 г.

Советские конституции были одними из первых основных законов, в которых законодательно закреплялись социально-экономические права человека. Политика государства была направлена на закрепление этой группы прав в международных документах. Однако, если рассматривать содержание конституций советской власти в части прав и свобод человека, то наиболее полное их соответствие международному праву просматривается лишь в Конституции СССР 1977 г. Следует отметить, что это признавали и советские ученые¹. Действительно, конституционные нормы о правах человека не противоречили установлениям международного права, но структура главы, содержащей положения о правах граждан СССР, отличалась от структуры соответствующих международных документов. В гл. 7 Конституции СССР на первом месте были закреплены социально-экономические и культурные права, а затем политические и личные. В международных документах на первое место всегда ставились личные права человека. В Пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ч. 1 ст. 2) говорилось об обязательном соблюдении указанных прав государствами-участниками², в то время как в Пакте об экономических, социальных и культурных правах того же года (ч. 1 ст. 2) закреплялось, что государства-участники должны принимать максимальные меры к обеспечению указанных в Пакте прав в пределах имеющихся ресурсов³. Итак, в международных документах приоритет отдавался личным и политическим правам.

Советские ученые выделяли следующие формы влияния советского права на международное, а именно, на: 1) возникновение новых принципов и норм; 2) развитие демократического содержания принципов и норм; 3) устранение из международного права устаревших институтов и норм; 4) формирование и становление норм через международную вежливость (*comitas gentium*) «совпадающего» национального законодательства; 5) становление международно-правовых норм нормативных и ненормативных актов.

В то же время СССР всегда твердо придерживался принципа добросовестного выполнения международных обязательств. Советское государство признавало за собой как право отказаться от обязательств, противоречащих его интересам, так и обязанность своевременно и в полном объеме выполнять обязательства, которые им были на себя добровольно приняты. Поэтому международное право могло оказывать определенное влияние на советское право, но этот процесс строго контролировался самим государством. Эта политика обосновывалась в научных доктринах советских ученых. В большинстве своем они были дуалистами, т.е.

признавали равенство обеих правовых систем и оправдывали необходимость ограничения национального права от влияния норм международного права тем, что в последнее проникают нормы буржуазного права. С точки зрения советских ученых, влияние норм этого права на советское право было недопустимым. Среди них не было единства мнений по отдельным аспектам взаимодействия международного и советского права, но всех их объединяла приверженность дуалистической концепции, т.к. она не обнаруживала противоречий идеологии Советского государства и его политики.

Конституция РФ 1993 г. стала первой конституцией в истории нашего государства, в которой закреплялись конкретные нормы о соотношении российского и международного права. Статья 15 гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Эта норма стала для права России нормой высшего порядка — общеправового принципа и одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В Конституции есть и другие нормы, указывающие на характер соотношения российского и международного права (например, п. «г» ст. 106, п. «г» ч. 2 ст. 125).

В современной российской науке ведется спор о том, каким, исходя из Конституции, должно быть это соотношение. Так, уже в 90-х гг. XX в. одни исследователи (О.Н. Хлестов и др.) полагали, что Конституция указывает на примат международного права над внутригосударственным, другие (И.И. Лукашук, В.Г. Игнатенко и др.) считали, что из смысла соответствующих статей Конституции следует, что российское и международное право — это две самостоятельные правовые системы⁴.

Основной довод сторонников концепции примата международного права состоит в том, что Конституция РФ 1993 г., установив, что в случае противоречия между нормами российского права и положениями международных договоров Российской Федерации применяются последние, практически признала примат международного права. Однако это довольно спорный аргумент, т.к. современный дуализм не допускает возможности использования норм национального законодательства, если они не соответствуют международным обязательствам государства. На правовую систему Российской Федерации оказывают влияние только заключенные и ратифицированные ею договоры, которые, в свою очередь, не могут быть ратифицированы, если они противоречат Конституции РФ.

Межгосударственные договоры, не ратифицированные или не опубликованные официально, не могут иметь преимущества перед российскими законами. Значит, и правила соотношения юридической силы норм законов и договоров в правовой системе РФ различны для договоров, обладающих приоритетом и не обладающих им. Более того, Конституционный Суд РФ может рассматривать вопрос о соответствии не вступивших в силу международных договоров Конституции РФ. А это значит, что, прежде чем войти в правовую систему Российской Федерации, договор может быть подвергнут проверке на соответствие его Конституции. В случае его несоответствия Конституции он не будет включен в правовую систему РФ. Договоры, ратифицированные и вступившие в свою законную силу, — это договоры, как правило, прошедшие такую проверку. Факт, что норма национального права противоречит норме такого договора, свидетельствует о том, что данная норма противоречит и Конституции, а, значит, применение нормы договора, соответствующей ей, будет вполне оправданно.

Сторонники примата международного права приводят в поддержку своего мнения и аргументы неправового характера, например, оправдывая необходимость признания приоритета международного права интеграционными процессами в международных отношениях и т.д. Однако не следует забывать, что каждое государство вступает в эти процессы только в том случае и в той степени, в которой это отвечает его интересам. Мы еще не пришли к построению единого интернационального государства и у каждого субъекта международного права продолжают оставаться свои интересы, часто не совпадающие с интересами других субъектов. Другое дело, что каждое государство обязано соблюдать основные принципы международного права, предписывающие осуществление сотрудничества, всеобщее уважение прав человека и т.д. Но, соблюдая их, не обязательно признавать приоритет всех норм международного права над внутригосударственным, а если и признать таковой, то, пожалуй, логично будет отказаться и от ратификации международных договоров, и от их проверки на соответствие Конституции. Ведь, если государство участвовало в разработке договора, значит, оно уже выразило свою точку зрения относительно него. Однако ни на международном, ни на внутригосударственном уровне от официального выражения согласия на обязательность договора еще не отказываются, следовательно, этот институт обладает определенной практической значимостью.

Заявление о том, что, провозглашая приоритет норм международного права перед нормами внутригосударственного права, Конституция РФ сделала российскую правовую систему излишне открытой для влияния международного права, также несостоятельно. Нормы международного права проходят внутригосударственные «фильтры» (парламентскую процедуру ратификации и процедуру рассмотрения их соответствия или несоответствия Конституции в Конституционном Суде РФ), не допускающие появления в правовой системе противоречащих ее основам норм. Наличие указанных процедур исключает излишнюю открытость российской правовой системы.

Таким образом, Конституция РФ закрепила такое соотношение международного и внутригосударственного права, которое определяется в современной правовой науке как дуалистическое, а, как указывалось выше, в этом случае возможно не просто какое-то соотношение двух правовых систем, а их взаимодействие.

Может возникнуть вопрос: чем же отличается характер соотношения российского и международного права от соотношения советского и международного права? Ведь соотношение последних тоже характеризовалось равенством двух правовых систем. Различие существует и состоит в следующем: соотношение международного и российского права характеризуется возможностью их реального взаимодействия, т.е. совместного регулирования одних отношений. В СССР такая возможность отвергалась. Отношения регулировались нормами одной системы, которые иногда возникали в результате согласования национального права с международным или в результате трансформации норм одной системы права в нормы другой. В советской юридической литературе на этот счет существовали различные мнения.

Применение норм международного права для урегулирования внутригосударственных отношений признавалось нежелательным в силу того, что для системы внутригосударственного права такие нормы все же были инородными. Однако С.Ю. Марочкин писал: «Применение норм международного права во внутригосударственной сфере отнюдь не было фрагментарным и случайным, а судебная

практика мизерной, или фактически отсутствовала, как порой отмечается в научной литературе (И.И. Лукашук, Г.М. Даниленко). И все же, вряд ли можно было говорить, что применение норм международного права было устоявшимся и привычным процессом»⁵.

Нормы международного права не применялись в СССР без официального акта их инкорпорации и их место не было законодательно определено ни в системе советского права, ни в советской правовой системе.

При исследовании данного вопроса следует помнить об идеологическом противостоянии социалистических и капиталистических держав и об их обоюдном нежелании сделать свое право более открытым для влияния международного, а фиксация определенного места за нормами международного права привела бы именно к этому.

Конституция РФ определяет место норм международных договоров в правовой системе РФ, указывает на большую предрасположенность российского права к восприятию международного права, чем советского. Однако существующее соотношение российского и международного права нельзя охарактеризовать как приоритет последнего перед внутрисударственным, т.к. в действующем Основном Законе установлены механизмы, препятствующие проникновению в российскую правовую систему норм, противоречащих ее устоям.

Большие сложности возникли и с вопросом исполнения ЕСПЧ. Чтобы исключить любые сомнения по этому поводу, в 2015 г. в Федеральном конституционном законе РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации» было внесено изменение, согласно которому Суд может решать вопрос о возможности исполнения решения международных органов по защите прав человека (например, ЕСПЧ). Если Суд сочтет, что такое решение противоречит Конституции РФ, то его исполнение будет признано невозможным. Инициировать рассмотрение этого вопроса могут Президент РФ, Правительство РФ или федеральный орган исполнительной власти⁶.

Таким образом, в российском законодательстве появилась новая норма, опровергающая мнение о том, что в России признается примат международного права. На наш взгляд, анализ норм конституционного права РФ дает все основания сделать вывод о том, что они закрепляют дуалистическое соотношение международного и внутрисударственного права. Можно сказать, что такое соотношение является традиционным для России, так как оно существовало и в СССР, но имеет свои особенности, которые не были характерны для советского периода.

¹ См.: Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С. 27.

² См.: Международные акты о правах человека / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 1999. С. 53.

³ См.: Там же. С. 45.

⁴ Подробнее об этом см.: Лукашук И.И. Международное право и конституции государств // Журнал российского права. 1998. № 1; Хлестов О.Н. Международное право и Российская Федерация // Московский журнал международного права. 1994. № 4.

⁵ Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 16.

⁶ См.: Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации”» // Российская газета. 2015. 16 дек.

С.В. Тихонова

ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ: ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВО

Статья посвящена феномену электронного государства как нового этапа в развитии конституционного социально-правового государства в условиях информационного общества. Автор считает, что концептуализация электронного государства, формирование его полноценной политико-правовой модели возможны только на основе доктрины конституционализма.

Ключевые слова: конституционализм, конституционное государство, правовое государство, социальное государство, электронное государство, информационное общество.

S.V. Tikhonova

EVOLUTION OF THE CONSTITUTIONAL LAW STATE IN INFORMATION SOCIETY: ELECTRONIC STATE

The article deals with the electronic state as a new stage of development of constitutional social law state in the information society conditions. The author supposes that conceptualization of the electronic state phenomenon is possible on the basis of the constitutionalism doctrine only.

Keywords: constitutionalism, constitutional state, law state, social state, electronic state, information society.

Конституционное государство — недавнее изобретение человечества. Тысячелетиями государства развивались стихийно, адаптируя основанные на принуждении формы политической власти к локальным особенностям цивилизационного процесса. И только в Новое время стало возможным поставить на повестку дня вопрос о государственном строительстве. Не случайно В.Г. Графский определяет конституционализм как «нечто *обдуманно учреждаемое* (курсив наш. — С.Т.) в виде институтов и норм... в целях безопасности лиц и имущества»¹. В качестве проекта конституция определенным образом канализирует возможную социально-политическую динамику. «Утверждая в акте высшей юридической силы нормы-принципы и нормы, Конституция тем самым ограничивает стихию общественного творчества достаточно широкими, но при этом очень жесткими рамками реальных политических и правовых возможностей»².

Период Нового времени стал «осевым» для формирования идей о справедливом и разумном устройстве современного государства и одновременно началом проведения их в жизнь. Конституционализм традиционно рассматривается как совокупность политической практики, идейных течений и идеологических концепций, которые имеют длительную традицию становления и развития. Целенаправленное формирование государства — процесс противоречивый и неоднозначный, в котором нередко встречаются провалы и обратное движение. Тем не менее, ошибки и неудачи не отменяют постепенного прогресса, который, в свою очередь, привел к расширению доктринальных представлений о том, каким должно быть конституционное государство. Сложившаяся в период буржуазных

© Тихонова Софья Владимировна, 2016

Доктор философских наук, доцент, профессор кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); segedasv@yandex.ru

революций концепция конституционного государства утрачивала свою релевантность по мере социального развития, что потребовало определенных дополнений и корректировок: представлений о том, что конституционное государство должно быть правовым и социальным, а естественные права — более обширными, в отличие от представлений, сложившихся у приверженцев классической школы естественного права.

Понятие «правовое государство» (*rechtstaat*) появилось в первой трети XIX в. в трудах немецких юристов К.Т. Велькера, Р. фон Моля, Р.Г. Гнайста, которые трактовали его как «государство законности», однако стратегия определения быстро перешла в плоскость взаимоотношений государства и личности. Популяризация идей Руссо о народном суверенитете привела к тому, что народ начал трактоваться как источник государственной власти. В результате возрос интерес к введенному в оборот Гегелем понятию саморегулирующегося гражданского общества. Индивиды как члены гражданского общества, наделенные неотчуждаемыми правами и свободами, являлись не просто учредителями государства, они продолжали его совершенствовать, определять направления и характер его деятельности. Такое государство является разумно устроенным прагматичным инструментом улучшения жизни людей, по определению, подчиненному естественному праву. Поэтому правовое государство — это «государство, пределы власти которого, формирование, полномочия и функционирование его органов регламентированы правом и высшее назначение которого состоит в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина»³. Иначе говоря, власть правового государства основана на праве, ограничена правом и через право реализуется.

Следующим шагом в развитии концепции конституционного государства вслед за признанием его правовой природы стало акцентирование его социальной природы, раскрывающейся в соответствующих функциях и обязанностях, в его предназначении. Устраняя препятствия для межклассового движения и помогая тем, кто терпит лишения, социальное государство гомогенизирует общество, предотвращая классовые конфликты и революции, снижает несправедливость, повышает качество жизни своих граждан и заботиться о человеке. Понятие социального государства сегодня настолько тесно связано с понятием правового государства, что их разграничение исследователи считают возможным только в теории⁴. В реальности же не существует правового или социального государства в чистом виде, а есть социальное правовое государство, часто обозначаемое в литературе как «социально-правовое».

Логические отношения между понятиями конституционного, правового и социального государства выстраиваются в зависимости от типов правопонимания, определяющих соответствующие подходы внутри конституционализма. В любом случае с содержательной стороны связи между ними, выстраиваемые с помощью понятий народного суверенитета, демократии, разделения властей и т.д., настолько тесны, что можно говорить о том, что перед нами грани единого целого, а именно сформированной конституционализмом модели государства.

Современная праксеология конституционализма сталкивается с реалиями эпохи информационного общества. Новый этап социального развития связан с серьезными структурными изменениями коммуникационного пространства. Отметим, что развитие техногенной цивилизации, в политическом и культурном отношении связанное с формированием конституционализма и про-

грессом науки, с научно-технической революцией, в т.ч. и с формированием искусственных каналов коммуникации. С Нового времени интервалы между прорывными инновациями в области коммуникации (книгопечатание, пресса) становятся все короче. В XX в. их плотность настолько увеличилась, что влияние информационно-коммуникационных технологий на социальную динамику стало доступным наблюдению в пределах одного поколения, а технологический детерминизм стал все большее внимание уделять средствам связи — каналам коммуникации. Коммуникационные революции, связанные с появлением новых каналов, детерминируют ускорение социальной эволюции. В нынешнюю эпоху коммуникационная революция ознаменована появлением компьютеров и их сетей.

Современная коммуникационная революция обусловлена качественными изменениями коммуникационного пространства. Распространение сетевой коммуникации, опирающейся на цифровые технологии, приводит к формированию новой зоны коммуникационного пространства, оказывающую интенсивное влияние на всю систему уже существующих зон, в первую очередь, на зоны массовой коммуникации. Сетевые формы взаимодействия индивидов существовали и до изобретения компьютера. Метафора сети отражает горизонтальные социальные связи человека, выходящие за пределы основных социальных групп, в которых протекает его жизнь, и реализующиеся через межличностные контакты. Однако Интернет-технологии привели к тому, что горизонтальные связи приобрели массовый характер и стали создаваться индивидами произвольно для реализации самых разных потребностей — от экономических до политических. Вертикальные иерархические структуры начали сдавать свои доминирующие позиции в архитектонике социального пространства под натиском новых гибких форм. Сущность общественных отношений заключается в том, что практически любые правоотношения могут быть осложнены Интернет-элементом, экономящим время и усилия для их создания. Соответственно, реально существуют технические условия для кооперации и коллективных социальных действий любого количества людей. Институты, столетия кристаллизующие позиции и мнения большого числа людей — политические партии, пресса и т.д. — продолжают играть свою роль. Но предпосылки, необходимые для принятия большим сообществом людей рациональных решений с той же оперативностью, с какой они принимаются в малых сообществах, уже созданы. Как ответит на это современный конституционализм?

Думается, что область ответов связана с концептуализацией феномена электронного государства как нового этапа в развитии государства конституционного, правового, социального. Первые попытки осмысления перемен, порождаемых информационным обществом в политико-правовом институте государства, были связаны с феноменом информатизации — применении ЭВМ в управленческих процессах. Компьютеризация деятельности органов государственной власти должна была повысить эффективность их работы, что, вероятно, и произошло.

Далее концептуализация государства для информационного общества осуществлялась под влиянием т.н. теории «Нового государственного управления», нацеленной на модернизацию исполнительной власти через рецепцию основанных на информационно-коммуникационных технологиях новых методов корпоративного управления. Итогом стала модель электронного правительства, интегрирующая все звенья управления и «единой точке входа» для граждан,

обращающихся в органы власти⁵. Взаимодействия граждан и государства благодаря технологии электронного правительства стали легче и комфортнее, но революции в этой области не произошло. Будет ли государство «изобретено заново» благодаря информационно-коммуникационным технологиям или процесс окажется более сложным, предполагающим диалектическое усложнение юридизации технологий и информатизации государства, покажет время. Но уже сегодня очевидно, что электронное правительство является одним из первых шагов на пути к государству информационного общества.

Попытки разработок тотально информатизированного государства потребовали обращения к теории конституционализма. Наиболее плодотворным сегодня оказался принцип разделения властей, выступающий системообразующим для современной публичной власти. В рамках конституционализма четкой теории разделения властей не существует, нет единого понимания целей этого разделения (от превенции тирании до обеспечения политической свободы), четкого понятия «ветвь государственной власти». Как отмечает В.Е. Чиркин, в работах современных американских исследователей вместо английского термина «*division of power*» (разделение власти, единственное число) все чаще используется термин «*separation of powers*» (отделение, размежевание властей, множественное число), что свидетельствует о крене понимания разделения властей в сторону разделения компетенций⁶. Обоснованным представляется вывод С.А. Осетрова о том, что реализация государственной власти на всем протяжении истории свидетельствовала о все большей дифференциации функций государственной власти, требовавшей усложнения государственного механизма, профессионализации системы государственного администрирования⁷. И хотя не все современные государственные органы учитываются классической моделью разделения властей, именно данная модель стала основой формирования концепции электронного государства как единства трех ветвей — электронного законотворчества, электронного правительства и электронного правосудия. Все три ветви требуют специализированных технологий, направленных на решение принципиальных задач. При этом технические решения должны, с одной стороны, быть конгруэнтными общесоциальному уровню развития информационно-коммуникационных технологий, не отставать от него, а с другой — обеспечивать единство ветвей, предотвращая их изоляционизм. В этом случае электронное государство сможет стать более совершенным механизмом принятия правовых решений в правовом государстве.

Операциональность, прозрачность, оперативность не должны быть самоцелью при использовании информационно-коммуникационных технологий в государственном строительстве. Следующим рубежом должна стать концептуализация творческого потенциала включения Интернет-элемента в отношения между гражданином и государством, снижения их асимметрии и повышения взаимовлияния. Перспективы включения информационно-коммуникационных технологий в правогенез требуют тщательного осмысления в рамках конституционализма, подчинения их праву и соотносению с социальной миссией государства. Итогом сможет стать формирование концепции электронного государства как конституционного и социально-правового, в котором информационные технологии поставлены на службу обеспечения и охране прав человека, а их применение способствует улучшению жизни граждан. Незрелость представлений о сущности электронного государства не умаляет актуальности этой проблемы.

¹ Графский В.Г. Конституционализм как предмет изучения // Право. 2009. № 3. С. 3.

² Шахрай С.М. Российский конституционализм: правовая доктрина и практическое воплощение // Вестник Московского ун-та. Сер. 26: Государственный аудит. 2013. № 1. С. 16.

³ Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 51.

⁴ См., например: Гафуров З.Ш., Николаенко И.Н. Социально-правовое государство: генезис, объективные основы, социальная природа // Ученые записки Российского государственного социального ун-та. 2008. № 4. С. 64–67; Дашкевич В.В. «Социальное» и «правовое» государство: соотношение понятий // Вестник Красноярского государственного аграрного ун-та. 2011. № 1. С. 210–212.

⁵ См.: Трахтенберг А.Д. Электронное правительство: состоится ли «изобретение государства заново»? // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. № 12. С. 285.

⁶ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. 3-е изд. М., 2002. С. 142.

⁷ См.: Осетров С.А. Разделение власти: испытание временем // Вестник Самарского государственного ун-та. 2014. № 11–1 (122). С. 158.

А.В. Скутнев

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ КАК ОТРАЖЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ТРАДИЦИИ

Статья посвящена теме интерпретации прав человека в отечественной юридической науке, а также конституционным традициям в России.

Ключевые слова: права человека, конституционные традиции, международное право, права и свободы человека.

A.V. Skutnev

HUMAN RIGHTS IN RUSSIA AS A REFLECTION OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL TRADITIONS

The paper concerns the interpretation of human rights in domestic jurisprudence and constitutional traditions in Russia. Recently planned distortion of the domestic legal system, the clash of national and constitutional culture.

Keywords: Human Rights, the constitutional traditions, international law, rights and freedoms.

В последнее время актуальной стала тема принятия новой Конституции, где бы не был закреплен принцип примата норм международного права над национальными правовыми нормами. Причиной этого стала деятельность Европейского суда по правам человека и его решения не в пользу Российской Федерации. Таким образом, права человека стали вновь краеугольным камнем развития Российского государства.

В России ученые не раз задавали вопросы о том, состоят ли в конкурентных отношениях Конституция и российская правовая среда; в каких областях имеют место существенные совпадения конституционной и российской культур, а также их синтез и предупреждали об опасности столкновения национальных и конституционных культур¹.

Конституция России не опирается на давние традиции конституционализма, присущие странам Европы. Это же применимо и к правам человека, хотя попыткам утверждения конституционных традиций в России более 100 лет. Глава 8

© Скутнев Алексей Владимирович, 2016

Кандидат исторических наук, заведующий кафедрой теории и истории государства и права (Вятский государственный университет, г. Киров); e-mail: skutnev@mail.ru

Манифеста от 17 октября 1905 г. в общем соответствует статьям Декларации прав. Однако законодательство и административная практика так и не были приведены в соответствие с этим документом.

Права человека — это основа современной западной цивилизации, основной базис правовой системы этих государств. Тем не менее, несмотря на устоявшееся и категоричное провозглашение прав человека в качестве главного достояния западного мира и международного права, до сих пор у ученых нет единого мнения о содержании прав человека, например, чем права человека отличаются от субъективных прав, не носят ли они конвенциональный характер. Россия, как и другие страны с коммунистическим прошлым, не имеет богатого опыта осмысления прав человека и их реализации. В теории права тогда господствовало позитивистское понимание права. В этого субъективные права личности (права человека) рассматривались в качестве октроированных государством, а не в качестве «естественных» и неотчуждаемых². Это дает основания согласиться с постулатами российских исследователей о том, что «в настоящее время в нашей стране так и не сложилось единой традиции понимания и реализации концепции прав человека»³. Хотя отечественной правозащитной традиции более 50 лет, в целом права человека так и не стали мерилем жизни государства и общества⁴.

Права человека закреплены в российской Конституции 1993 г. Статья 2, в частности, гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». В Российской Федерации были ратифицированы международные пакты о правах человека⁵.

В 1990-е гг., в частности при создании российской Конституции, обращение к правам человека объяснялось не только желанием стать частью Европы, но и желанием влиться в мировые процессы, где права человека были, как никогда, актуальны. А.В. Погорельский говорит, что «произошел реальный разворот ООН в сторону правозащитной повестки. Самым важным моментом стало неуклонное размывание незыблемости принципа государственного суверенитета в пользу прав человека. Решительную точку в этом процессе поставила Всемирная конференция ООН по правам человека в Вене в 1993 г., провозгласившая, что «поощрение и защита всех прав человека являются предметом законной ответственности международного сообщества»⁶.

Большинство российских ученых-юристов в целом разделяли взгляды на естественность и неотчуждаемость прав человека. Как отметил Н.И. Матузов, «тезис о естественном и самостоятельном характере прав человека в современной юридической литературе является общепризнанным»⁷.

С изменением российской политики в 2000-е гг. и усложнением отношений с Европой и США, а в последние годы серьезными противоречиями между нашей страной и ее западными партнерами, постепенно меняется и отношение к правам человека в России. Данную тему отечественные исследователи все чаще отводят в число второстепенных и малозначимых, предпочитая исследование проблем отраслей права.

Самое главное, что как бы не интерпретировать права человека, необходимо помнить, что целый ряд ученых считают права человека не догмой, а неким развивающимся явлением. Е.В. Тарибо пишет: «...Навигационная система под названием «права человека» требует обновления с учетом изменения времени и пространства. Поскольку пространство и время меняются, меняется и интерпре-

тация прав и свобод. Нет истин на все времена. Новая дальнейшая интерпретация исходных правовых гарантий считает лучше»⁸.

Другие ученые придерживаются противоположных взглядов. Например, Т.В. Кашанина говорит, что права человека свойственны человеку вообще и независимы от времени и пространства. Они носят международный характер и потому могут служить критерием оценки любых государств⁹. С этим утверждением трудно согласиться, особенно по части критерия оценки. Сами права человека даже в Европе утвердились в Новое время и вряд ли могут служить мерилom оценки государств, где взгляд на само право и, более того, моральные нормы, существенно отличался от современного. Человек и его жизнь в большинстве государства прошлого никогда не стояли выше интересов государственных.

Между тем отношение к правам человека как величине непостоянной позволяет достаточно вольно подходить к ним и обосновывать отступление от некоторых прав некоей «динамикой» и «спецификой» отдельного государства, например России. Так, Конституционный Суд РФ нередко объяснял конкретно-историческими условиями попрание прав человека в российской новейшей истории, как было со свободой слова и информации, правом на свободу передвижения¹⁰.

Некоторые исследователи говорят о национальном стандарте прав человека, который зачастую расходится с международным¹¹. Такой отход от главного основополагающего принципа европейского и мирового законодательства неминуемо приведет к деформации отечественной правовой системы. Ряд авторов логично считают, что обеспечение прав человека «открывают путь нациям к полноценному международному общению»¹², а отход от общеевропейских ценностей сулит не только политическую, но и правовую «изоляция».

Вообще права человека приобретают в последнее время не столько характер правового термина, сколько черты термина философского и скорее даже политического. Права человека все чаще интерпретируются российскими учеными как характерная черта западноевропейской цивилизации, а не общечеловеческие ценности. Так, Б.А. Куркин приходит к выводу, что «общепринятая концепция прав человека является регулятивной либеральной идеей, имеющей в своем основании специфически западное представление о человеке, государстве и естественном праве, распространяемое на иные культуры и цивилизации. Идеология прав человека в ее господствующей — либеральной — интерпретации не имеет ничего общего с христианским взглядом на человека и общество, на права личности, противореча ему в самых своих метафизических основаниях»¹³.

Однако не нужно думать, что в современном мире никто не понимает двойных стандартов использования прав человека некоторыми западными странами. 15 марта 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла революцию 60/251 о создании Совета по правам человека (СПЧ), которая бы использовала международный подход с обоснованными и недискриминационными критериями, учитывающими специфику различных цивилизаций, разницу социокультурного контекста и экономических условий, который должен придти на смену одностороннему менторству и двойным стандартам¹⁴.

Считаем наиболее верной формулировку Н.И. Матузова о том, что права человека — это общеисторическое и общекультурное завоевание, нравственный фундамент любого общества¹⁵. Она отражает тот факт, что, несмотря на то, что права человека были не всегда, но они являются на данный момент одной из главных общечеловеческих ценностей и достижений современного общества.

Между тем в реальности в Российской Федерации происходит отход от единого понимания прав человека. Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. были внесены изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁶. Конституционный Суд РФ получил правомочие принять решение о невозможности, с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ, исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ.

Таким образом, подводя итоги сказанному, можно сделать следующие выводы:

1. Права человека пришли в нашу страну и отечественное законодательство со стороны Западной Европы.

2. Права человека, безусловно, используются странами Западного мира в своих политических интересах.

3. Несмотря на этот факт, права человека закреплены в действующей Конституции РФ 1993 г. и их выполнение является главной задачей государства.

4. Права человека, как и любые правовые конструкции, могут меняться во времени и пространстве.

5. Так как права человека приобретают в последнее время не столько характер правового термина, сколько черты термина философского и скорее даже политического, существует опасность их вольной интерпретации в Российской Федерации и даже отход от них.

Такой отход от главного основополагающего принципа европейского и мирового законодательства неминуемо приведет к деформации отечественной правовой системы и может завести Россию очень далеко вплоть до принятия новой Конституции.

¹ См.: Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003.

² См.: Куркин Б.А. Идеологема прав человека и ее интерпретация в современной отечественной правовой теории // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2008. № 2. С. 110–117.

³ Курс прав человека: учебное пособие для сотрудников аппаратов уполномоченных и комиссий по правам человека в Российской Федерации. Московская хельсинкская группа. М., 2009. С. 5.

⁴ Подробнее об истории прав человека в России см.: Скутнев А.В. Государство и общественные правозащитные организации: история и современность. Киров, 2015.

⁵ См.: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.); Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп.) // Международное право в документах: учебное пособие / сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. 3-е изд. М., 2002. С. 101–107, 117–135, 170–188.

⁶ Погорельский А.В. Международное правозащитное движение: история и современность. Воронеж, 2009. С. 20.

⁷ Матузов Н.И. Теория и практика прав человека в России // Правоведение. 1998. № 4. С. 23–25.

⁸ Тарибо Е.В. Интерпретация прав человека в социальном контексте // Платон. 2015. № 3. С. 32.

⁹ См.: Кашанина Т.В. Структура права. М., 2013.

¹⁰ См.: Тарибо Е.В. Указ. раб. С. 35.

¹¹ См.: Живулина Т.Л. Права человека в современных теориях правопонимания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 4.

¹² Нарочницкая Н.А. Права человека в США // «Золотой Лев». № 85–86. URL: http://www.zlev.ru/85_89.htm (дата обращения: 25.01.2016).

¹³ Куркин Б.А. Указ. раб.

¹⁴ См.: Нарочницкая Н.А. Указ. раб.

¹⁵ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» // Российская газета. 2015. 16 дек.

Т.А. Желдыбина

НАПРАВЛЕНИЯ КОДИФИКАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье анализируются направления кодификации современного российского законодательства в аспекте юридической глобализации. Данный процесс рассматривается как средство совершенствования системы законодательства.

Ключевые слова: кодификация, юридическая глобализация, законотворчество, законодательство.

T.A. Zheldybina

DIRECTIONS OF CODIFICATION OF THE RUSSIAN LEGISLATION

The article provides analysis of trends in the codification of the modern Russian legislation. The author pays attention to the codification in legal aspects of globalization, considering this process as a means of improving the system of legislation.

Keywords: codification, legal globalization, lawmaking, legislation.

Задача кодификации как наиболее совершенной, а потому представляющей наибольший интерес форме систематизации законодательства — кардинальное обновление правовой системы. Кодификация не связана с текущим законотворчеством, и кодификационный акт всегда является результатом переработки законодательства, а значит этому предшествует определенное, и иногда длительное по времени творчество законодателя. Данный вид систематизации всегда предполагает деятельность специальных компетентных органов, направленную на совершенствование законодательства путем коренной переработки норм права.

Удачной, на наш взгляд, является трактовка кодификации как наиболее востребованной формы систематизации законодательства, важной части законотворческого процесса, своеобразие юридической природы которой состоит в том, что это особый вид систематизационной деятельности и важнейшая сторона процесса унификационного правотворчества, предложенная И.Н. Сенякиным¹.

В настоящее время различают следующие виды кодификационных актов:

кодекс (наиболее распространенный кодификационный нормативно-правовой акт, регулирующий определенную сферу общественных отношений);

основы законодательства (кодификационный нормативно-правовой акт, содержащий общие нормы по предмету правового регулирования отрасли (института права));

устав или положение (специальные нормативные акты, издаваемые не законодательными, а иными органами, имеющими право на правотворчество — Президентом, Правительством РФ);

правила (нормативно-правовой акт, определяющий порядок организации определенной деятельности).

Нередко результатом кодификации является создание кодекса — законодательного акта, объединяющего систему норм отрасли законодательства

© Желдыбина Татьяна Анатольевна, 2016
Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kigp@sgar.ru

(Гражданский, Трудовой кодексы). Кроме отраслевых кодексов, принимаются кодексы, носящие комплексный характер, регулирующие вопросы управления какой-либо сферой, а также хозяйственной и социально-культурной деятельности (Таможенный, Градостроительный). Иногда значение кодифицированных законов принимают акты, имеющие название федерального конституционного и федерального закона, и кодификационный акт может приниматься в форме закона без указания на кодифицированный характер (например Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 2 марта 2016 г.))².

Следует отметить, что понятия «кодекс» и «кодифицированный акт» не идентичны. Первое относится к заголовку нормативного правового акта, второе характеризует нормативный правовой акт в системе отрасли законодательства. С технико-юридической стороны кодифицированный акт содержит общие (выражающие отраслевую полноту правового регулирования) и специальные правовые конструкции (отражающие дифференциацию правового регулирования и являющиеся элементами системы отрасли или института права). Например, в ГК РФ имеются общие конструкции, такие как сделка, право собственности и специальные конструкции — обязательства купли-продажи, возмездного оказания услуг³.

Ю.А. Тихомиров и Е.А. Юртаева указывают на два свойства кодекса, имеющие стержневое значение для обеспечения однородности отраслей законодательства. Во-первых, он служит обобщенной нормативной базой для законов и иных актов в соответствующей отрасли права; во-вторых, обладает юридическим приоритетом при регулировании общественных отношений с помощью норм других отраслей. Осуществляя их корреляцию, кодекс способствует укреплению внутрисистемных связей в российском законодательстве⁴.

Сравнивая инкорпорацию и кодификацию как формы систематизации, П.В. Крашенинников заметил, что «если инкорпорация — это приведение в порядок жилого дома, то кодификация — это снос старого и постройка нового дома, но с частичным использованием полученных от сноса материалов»⁵.

На отличительные черты кодификации верно указал Р.Л. Анахасян:

1) кодификация — вид систематизации органического характера, при подготовке кодифицированного акта пересматривается вся система правовых норм, восполняются пробелы действующего нормативно-правового массива;

2) кодификация осуществляется всегда периодически, в зависимости от накопления нормативного материала и объективной необходимости его всесторонней переработки и объединения по отдельным отраслям;

3) кодификация затрагивает правовые предписания и юридические институты в рамках конкретной отрасли права;

4) в итоге кодификационной работы система права пополняется новым источником права;

5) кодификация всегда носит официальный характер и осуществляется нормотворческими органами⁶.

Цель кодификации — радикальное обновление правового регулирования, устранение несогласованности, разрозненности и противоречий между действующими нормами и в конечном итоге — создание единого системного кодификационного акта на основе уже сформулированных правовых положений. Важное

свойство кодификации — ее возможность восполнять законодательные пробелы и защититься от правового партикуляризма.

Среди наиболее значимых *направлений*, оказывающих существенное влияние на кодификационный процесс, можно выделить следующие:

Первое. Перспективы развития и совершенствования кодификации можно рассматривать в условиях современной юридической глобализации — дискуссионного, но объективно существующего на сегодняшний день процесса. Например, возникает необходимость кодификации морского законодательства России. Между тем морские пространства и ресурсы традиционно были объектом регулирования на международно-правовом уровне. Как заметил А.Н. Вылегжанин, кодификация морского законодательства позволит усовершенствовать законодательный режим морских природных ресурсов. Нет нормативно-целостного механизма государственного управления морскими природными ресурсами (обязательство осуществлять такое управление предусмотрено Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.). Нужна гармонизация нормативно-правовой основы проверок судов таможенными, пограничными и другими государственными органами, единая и стабильная законодательная основа взимания портовых, таможенных, иных сборов и т.д.⁷

Существенное влияние юридическая глобализация оказывает на многие другие отрасли права и законодательства.

Второе. На процесс кодификации российского законодательства оказывает влияние кодификация международного права, в первую очередь в сфере прав человека. Такая кодификация является способом международного правотворчества (кодификацией международного права занимаются структурные подразделения Организации Объединенных Наций).

Сегодня необходима наднациональная модель кодификации законодательного материала, учитывающая все «тонкости» как отечественного, так и международного права. Такая работа ведется. В свете обсуждения необходимости принятия образовательного кодекса в Российской Федерации на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (Постановление от 29 ноября 2013 г. № 39-6) принят Модельный образовательный кодекс для государств — участников СНГ, содержащий в систематическом изложении общие для государств — участников СНГ нормы образовательного права. Такой кодекс предлагает ориентиры развития и носит рекомендательный характер. В России, как известно, обсуждение подготовки и принятия образовательного кодекса — вопрос дискуссионный (хотя в Республике Беларусь и Молдове такие кодексы приняты).

Третье. Современный кодификационный процесс необходимо рассматривать обязательно в русле формирования и развития направлений правовой политики той отрасли права и законодательства, которая требует настоятельной кодификации. Кодификация служит основой формирования правовой политики. Прежде всего, проблема кодификации законодательства связана с вопросом государственно-правовой политики в той или иной сфере (гражданского, трудового, экологического права). Например, кодификация банковского законодательства определяется необходимостью совершенствования направлений развития банковской системы и формирования правовой политики в данной сфере, а кодекс призван сгруппировать нужные нормы.

«Кодификация той или иной отрасли законодательства должна рассматриваться как составная часть работы по упорядочению всей правовой системы страны, т.е. как элемент продуманной и последовательной концепции правовой политики России, определяющей направления и формы совершенствования и развития современного Российского государства и российской правовой системы»⁸. Данное высказывание В.Д. Зорькина в полной мере отражает вектор современного кодификационного развития.

Четвертое. Все большее значение в науке (особенно международном праве) приобретает неофициальная — доктринальная кодификация, осуществляемая учеными-юристами и общественными организациями в соответствующей отрасли права. Неофициальная кодификация может осуществляться отдельными учеными или коллективами, национальными институтами, общественными организациями, международными неправительственными организациями. Результатом данного вида кодификации выступает разработка проектов международных договоров, соглашений, которые не являются официальными источниками права. Такой вид кодификации, несмотря на ее спорный характер, с нашей точки зрения, играет весомую роль в развитии теории кодификации, поскольку учет вынесенных судебных решений, норм международного права в работе отдельных ученых-юристов, юридических научных учреждений и центров помогает обосновать и выработать основные позиции по кодификации той или иной отрасли права и законодательства. Как подчеркивает Р. Кабриак, неофициальные кодификации представляют собой плодородную почву, без которой не могли бы развиваться кодификации официальные. Так, французский Гражданский кодекс очень многим обязан предшествовавшим ему неофициальным кодификациям⁹.

Пятое. Развитие информационных технологий получает все большее распространение. В этой связи актуальным становится создание автоматизированной информационной системы кодификации законодательства. Накопление большого количества нормативного материала связано с проблемой создания единого информационно-правового пространства с правом на доступ к информации. Выдвигается идея о проекте Информационного кодекса, принят Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ от 3 апреля 2008 г.

Шестое. Следует отметить важную роль судебной практики для кодификации законодательства и формулирования практикой правовых положений, служащих основой для разработки того или иного кодификационного акта. Усмотрение законодателя и принятие им решения о кодификации зачастую связано с судебными актами.

Обсуждается в научной литературе и вопрос о кодификации актов судебных органов, что вызывает больше противников данной точки зрения, чем ее сторонников. Так, Ю.В. Васильева считает, что закрепление правоположений судебной практики в кодифицированном акте должно осуществляться посредством их учета в законотворчестве и последующей интеграции в статьи кодекса. В этом случае кодифицируемое положение, независимо от своего первоначального источника, приобретает законодательную силу¹⁰.

Седьмое. В контексте нашего анализа важным ресурсом к повышению качества кодификации будет учение о технике кодификации — кодистике как важнейшем условии успешного проведения кодификации.

В процессе совершенствования современной кодификации огромную роль играет законодательная техника. При подготовке того или иного кодекса формируются технико-юридические требования — недопустимость оценочных понятий, общих отсылок к законодательству без уточнения предметной области и т.д. В процессе кодификации используются различные приемы и способы законодательной техники: устранение противоречий, повторений в действующем законодательстве, расхождений между законодательными актами, изданными в разное время, законодательных пробелов. Часто в кодификационном процессе используются технико-юридические средства — унификация терминологии и создание его единой системы, правовая конкретизация.

Вопрос систематизации и кодификации законодательства, по мысли В.Д. Зорькина, — вопрос не только юридической техники, но и эффективности и жизнеспособности той или иной конкретной правовой системы. Не соблюдены требования систематизации законодательства — открывается возможность ошибочного и произвольного выбора норм, деформируется правоприменительный процесс. Систематизация и кодификация законодательства не является проблемой чисто юридической, а превращается в стратегическую проблему развития общества и государства¹¹.

Итак, кодификация современного законодательства имеет основные направления развития, что отражает в целом модернизацию системы российского законодательства.

¹ См.: *Сенякин И.Н.* Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1993. С. 120.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ст. 7598; 2016. № 10, ст. 1320.

³ См.: *Щелокаева Т.А.* Сколько кодексов нужно России? // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 4. С. 103.

⁴ См.: *Тихомиров Ю.А., Юртаева Е.А.* Кодекс в системе законодательных и иных правовых актов // Журнал российского права. 1997. № 4. С. 8–9.

⁵ *Крашенинников П.В.* Кодификация отечественного гражданского права // Кодификация российского частного права 2015 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2015. С. 22.

⁶ См.: *Анахасян Р.Л.* Проблемы инкорпорации нормативно-правовых актов России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 22.

⁷ См.: *Вылегжанин А.Н.* О необходимости кодификации морского законодательства России // Теория и практика морской деятельности. Развитие морской деятельности в условиях глобализации (материалы научной конференции). М., 2004. Вып. 3. С. 45.

⁸ *Зорькин В.Д.* Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 76.

⁹ См.: *Кабрияк Р.* Кодификации / пер. с фр. Л.В. Головки. М., 2007. С. 126–127. Неофициальная кодификация является исключительно компиляцией (в отличие от официальной кодификации, которая может быть как компиляцией, так и реформой), т.к. ее составители не обладают властью изменять действующее право. См.: *Кабрияк Р.* Указ. раб. С. 290–291).

¹⁰ См.: *Васильева Ю.В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 26.

¹¹ См.: *Зорькин В.Д.* Указ. раб. С. 73.

В.А. Манин

О ФОРМЕ И МЕСТЕ ГОРНОЗАВОДСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ ПРАВА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В XVII — ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII ВЕКА

В статье выявляются истоки русского горнозаводского законодательства; предпринята попытка проследить эволюцию его правовых форм, определить место данной отрасли в системе права Российского государства.

Ключевые слова: горнозаводское законодательство, источники права, история систематизации.

V.A. Manin

ON THE FORM AND PLACE OF THE MINING LAW IN THE LEGAL SYSTEM RUSSIAN STATE IN THE XVII CENTURY AND THE FIRST HALF OF THE XVIII CENTURY

In the course of the study revealed the origins of Russian mining and metallurgical legislation and attempt to trace the evolution of its legal form. The author tried to determine the location of the sector in the system of law of the Russian state.

Keywords: Mfu-law, sources of law, history systematization.

Российское горнозаводское законодательство занимает особое место в системе права дореволюционной России. Связано это не только с особенностями данной отрасли, которая в отличие от горного права Западной Европы имела куда более широкий предмет регулирования и охватывала не только отношения, связанные непосредственно с недропользованием, но и весь цикл переработки полезных ископаемых, вплоть до выхода и реализации готовой продукции, а также большой спектр социальных отношений, начиная от системы управления указанной отраслью и поддержания правопорядка и до норм, устанавливающих условия прохождения службы горными специалистами, и регулирования трудовых отношений с непосредственными работниками.

Широта данного предмета правового регулирования во многом обусловлена особенностями исторического развития России в указанный исторический период и детерминирована как феодально-крепостническими отношениями, так и особенностями развития отечественного законодательства, при котором технические новшества и связанные с ними нормы на производстве воспринимались с Запада достаточно оперативно, а диффузия связанных с ними социальных институтов происходила достаточно замедленно и к тому же со значительными деформациями.

Характеризуя сущность горного законодательства Российской империи середины XIX в., горный начальник Гороблагодатского горного округа В.А. Грамматчиков употребил понятия «нерасчлененность» и «отраслевая неразделенность законодательства»¹, что достаточно точно характеризует его особенности.

© Манин Вячеслав Анатольевич, 2016

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права (Сургутский государственный университет); e-mail: v.manin@mail.ru

Зарождение горного законодательства в России тесно связано с возникновением материальных условий, т.е. самого горнозаводского производства. Поэтому первые единичные события, например, жалованная грамота, данная англичанам в 1569 г. на постройку заводов², не могут считаться началом возникновения указанной отрасли законодательства. Само же российское производство находилось на такой стадии развития, что мало отличалось от домашнего производства³ и не требовало особого правового регулирования.

Возникновение первых актов горнозаводского законодательства связано с приходом в эту отрасль иностранцев, имевших богатый опыт постройки и руководства металлургическими предприятиями, но не могущих опереться на тесные связи с правящей верхушкой тогдашнего Московского царства, а потому нуждавшихся в определенных гарантиях в виде привилегий и законодательно установленных определенных правил игры, которые, впрочем, тогдашнее правительство далеко не всегда соблюдало⁴.

Подтверждением данного тезиса может служить хотя бы тот факт, что когда подобное строительство несколько позднее начали вести представители верхушки тогдашнего нобилитета — бояре Б.И. Морозов и И.Д. Милославский, подобных привилегий хотя бы на первом этапе строительства им не требовалось, поэтому подобных жалованных грамот, как иностранцы они не запрашивали. С другой стороны, вступление русских предпринимателей в деятельность, рассчитанную на товарное производство, начиная с братьев Тумашевых, требовало нормативного оформления хотя бы и актами более низкого уровня, в частности воеводского управления⁵.

Говоря об источниках, во многом традиционных по форме, но имевших определенные новеллы (по сути законодательства), мы должны согласиться с тесной генетической связью этого вида актов с устоявшимся поместным законодательством, но не только. Анализируя первые жалованные грамоты, выданные российским правительством иностранным предпринимателям, можно проследить тесную связь этих правовых актов с предшествующим соляным законодательством, в т.ч. когда обложению подлежал весь комплекс (в данном случае варница),⁶ а также с практикой поставки продовольствия и вооружения для казны⁷. И это вполне понятно, ибо такое традиционное государство, которым была Россия в первой половине XVII в., формируя новую область общественных отношений, создание отечественной промышленности, хотя бы на первых этапах этого процесса не могло обойтись без использования всего арсенала нормативных источников и закрепленных в них правовых средств, выработанных многовековой традицией.

Таким образом, особенность зарождения данной отрасли законодательства в России состояла том, что первоначально жалованные грамоты в течение долгого времени регулировали отношения, прежде всего, государства с иностранцами-концессионерами, а только затем, через достаточно длительный период (более двух десятилетий) и с собственными подданными.

Конечно, как по форме, так и по содержанию, данный правовой материал продолжал эволюционировать, наполнялся новым содержанием, более конкретно закрепляя как систему привилегий и льгот, так и обязанностей перед государством, но вплоть до возникновения «регулярного» петровского законодательства сохраняя свои родовые черты, прежде всего, их единичный характер касающийся только конкретного предпринимателя⁸, а во-вторых устоявшуюся

форму жалованных грамот-привилегий⁹ тесно связанную с традиционным московским правовым порядком.

Начало создания централизованного горнозаводского законодательства связано со значительными переменами, происходившими в правление Петра I. Понятно, что первые акты, регулировавшие указанную область, учреждали специальные органы, организационно выделяя руководство этой областью промышленности в виде традиционных для московского периода приказов. Отсюда незначительный объем этих актов, включавших буквально несколько строк, устанавливавших только факт создания нового учреждения, например именной указ от 24 августа 1700 г. о создании Приказа Рудокопных дел во главе с окольничьим А.Т. Лихачевым, до этого назначения никакого отношения к горному делу не имевшим¹⁰. При этом полномочия данного учреждения ограничивались руководством геологоразведкой страны и проведением экспертизы найденных образцов¹¹.

Дальнейшая эволюция горнозаводского законодательства проходила в русле административных указов, которые сводились к преобразованию учреждений, изменению их функции, вплоть до закрытия и передачи их полномочий территориальному управлению в лице губернаторов, их воссозданию, однако вплоть до создания Берг-коллегии единого учреждения, руководившего горнозаводским делом в России, так и не было¹². Данные учреждения ни по масштабам, ни по уровню централизации не могли идти ни в какое сравнение с возникшей позднее Берг-коллегией¹³. Накануне коллежской реформы в стране фактически отсутствовал специализированный орган управления промышленностью¹⁴. Тот факт, что управление горнозаводским делом передавалось специализированной коллегии, подтверждал важность для государства развития указанной отрасли.

Компетенция Берг-коллегии была впервые определена в реестре коллегий 1718 г. Ее управлению подлежали «рудокопные заводы и все прочие ремесла и рукоделия, и заведения оных, и размножения, притом и артиллерия»¹⁵. К сожалению, регламент Берг-коллегии до нас не дошел¹⁶, поэтому при решении не только административных, но и «тяжелых дел» вплоть до второй половины XVIII в. ее учреждения руководствовались регламентом Мануфактур-коллегии. Частично отсутствие специального регламента компенсировала изданная в 1719 г. Берг-привилегия¹⁷, по форме наиболее близкая к манифесту «во всенародное известие», что еще больше подчеркивало важность этого документа¹⁸. В его основу были положены три принципа: 1) утверждение верховного права собственности государства на недра земли (горная регалия) при сохранении имущественных прав дворян на поверхность земли; 2) предоставление всем сословиям права беспрепятственно заниматься горным делом (горная свобода); 3) объявление заводов наследственной собственностью добросовестных заводовладельцев.

Особенность данного акта состояла в том, что форма привилегии до этого охватывавшая отдельных лиц, компании или местности (например, города и области), распространялась на всех всероссийских подданных, а затем, в 1720 г., указами Берг-коллегии расширялся круг ее субъектов за счет иностранцев, которые уравнивались с русскими людьми. Предусмотренные ею льготы распространялись как на отдельных лиц, так и на целые компании¹⁹.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что с Берг-привилегии берет начало унифицированное горнозаводское законодательство России, определившее единообразие прав промышленников и принципы их взаимоотношений с государством. Последующее законодательство I четверти XVIII в. уже не внесло

ничего принципиально нового в горнозаводское законодательство. Оно лишь расширило и дополнило его, например, за счет специального разрешения именным указом от 18 января 1721 г. «О покупке к заводам деревень»,²⁰ недворянам разрешалось покупать рабочую силу целыми поселениями с закреплением их не за личностью покупателя, а за предприятием, вместе с которым они только и могли быть проданы.

При этом наряду с административными нормами требовались и технические нормы, обусловленные сложностью горнозаводского производства. Поэтому центр нормотворчества, регламентировавший эту важнейшую сферу, переместился непосредственно в важнейший территориальный орган Берг-коллегии — Высшее горное начальство, позднее переименованное в Сибирский обер-берг-амт, который осуществлял не только руководство казенными заводами, но и надзор за частной промышленностью.

В связи с этим одной из основных задач была регламентация деятельности руководителей металлургических предприятий — заводских комиссаров, которые, как правило, не имели ни специальных знаний, ни необходимого административного опыта. Да и правовая база, определявшая деятельность этих должностных лиц, регламентировалась единичными указами, издаваемыми на каждый конкретный случай.

Неопределенность полномочий руководителя уральского ведомственного управления В.Н. Татищева²¹, а также невысокий его капитанский чин предопределили, что свои распоряжения по регламентации их деятельности он облекал в форму наказов по форме приближенных к инструкции, устанавливавшей обязанности заводских комиссаров в административной и финансовой сферах²². Затем эти локальные акты утверждались Берг-коллегией и соответственно получали значение типовой инструкции²³.

Форма инструкции использовалась и при назначении В.Н. Татищева по указу 17 марта 1734 г. на должность главного начальника всех горных заводов в Сибири и Перми²⁴. Ему была вручена подписанная Анной Иоановной подробная инструкция²⁵, содержащая программу его деятельности. В инструкции имелось специальное задание по упорядочиванию горного законодательства на основе систематизации ранее изданных нормативных актов по горнозаводской части и обобщение накопленной практики. В осуществление данной инструкции В.Н. Татищев созвал в Екатеринбург промышленников или их приказчиков и 12 декабря 1734 г. открыл совещание для обсуждения проекта «Горного устава». Одновременно была организована работа по составлению «Наказа шихтмейстеру» и «Заводского устава».

Все три документа в разных аспектах трактовали вопросы промышленного строительства на Урале. «Наказ шихтмейстеру» определял обязанности чиновников, прикрепленных горной администрацией к частным заводам. Заводский устав содержал обязанности должностных лиц коронной администрации по управлению казенными заводами. Материалы проекта Горного устава освещали преимущественно проблемы взаимоотношений промышленников. И Заводской устав, и Горный устав и Наказ шихтмейстеру должны были составить единое горное законодательство России.

Несмотря на то, что ни один из предложенных Татищевым проектов не был утвержден верховной властью, значение их в истории русского горного законодательства трудно переоценить, т.к. они на протяжении всего XVIII в. исполь-

зовались в деятельности органов управления горнорудной промышленностью России²⁶. Это направление получило свое завершение в Берг-регламенте²⁷, изданном 3 марта 1739 г.²⁸, где положения Берг-привилегии нашли свое дальнейшее развитие.

Таким образом, горнозаводское законодательство, возникнув в виде единичных актов, в сущности по форме не отличавшихся от традиционных жалованных грамот, эволюционировало в первой половине XVIII в. в характерные для этого периода нормативные формы, устанавливавшие: структуру, полномочия органа государственной власти, особенности прохождения государственной горной службы; привилегии (Берг-привилегия, Берг-регламент), включавшие как материальные, так и процессуальные нормы, при этом, во многом из-за краткости, в полном объеме никогда не притворенные в жизнь; акты локального нормотворчества, фактически разрешавшие вопросы юридической практики, возникшие в процессе функционирования горнозаводской системы и после утверждения центральным органом государственной власти становившиеся нормативной базой для всей системы горнозаводской промышленности.

¹ Цит. по: *Неклюдов Е.Г.* Горнозаводское законодательство в контексте российских модернизаций // Проблемы истории России: сборник научных трудов. Вып. 9: Россия и Запад в переходную эпоху от Средневековья к Новому времени. Екатеринбург, 2011. С. 194.

² Подробнее об этом см.: *Фирсов Н.Н.* Русские торгово-промышленные компании в первой половине XVIII столетия // Очерки по истории экономической политики и соответствующих классовых отношений. Казань, 1922.

³ См.: *Сербина К.Н.* Крестьянская железоделательная промышленность Центральной России XVI–XIX вв. М., 1978. С. 24, 74.

⁴ См.: *Манин В.А.* Эволюция горнозаводского земельного законодательства России во второй половине XVII — первой половине XVIII века. Сургут, 2006. С. 36–40.

⁵ См.: *Преображенский А.А.* Урал и Западная Сибирь в конце XVI–XVIII в. М., 1972. С. 245–249.

⁶ См.: *Удинцев В.А.* Русское горноземельное право. Киев, 1909. С. 77–79.

⁷ См.: *Киселев М.А.* Возникновение российского промышленного законодательства в первой четверти XVIII века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 2010. С. 15.

⁸ Подробнее об этом см.: *Манин В.А.* Формирование горнозаводского земельного законодательства России во второй половине XVII–XVIII веков. Екатеринбург, 2008. С. 21–23.

⁹ Эволюция такой юридической формы, как «грамота», достаточно подробно рассмотрена Е.А. Юртаевой, которая отмечает, что «...грамоты должны быть отнесены законодательным актам еще и в силу того, что они ограничивали возможность применения общего законодательства по вопросам управления и суда» (*Юртаева Е.А.* История законотворчества в России (XVIII — начало XIX в.). М., 2012. С. 387).

¹⁰ См.: ПСЗ. Т. IV. № 1812.

¹¹ См.: ПСЗ. Т. IV. № 1815.

¹² См.: *Манин В.А.* Систематизация горнозаводского законодательства в России в XVII–XVIII веках // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Свода законов Российской империи: материалы Международного круглого стола (Москва, 18–19 января 2008 г.). Н. Новгород, 2008. С. 194.

¹³ См.: *Анисимов Е.В.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII века. СПб., 1997. С. 129–130.

¹⁴ См.: *Павленко Н.И.* Развитие металлургической промышленности в России в первой половине XVIII в. М., 1953. С. 101.

¹⁵ См.: ПСЗ. Т. V. № 3255. П. 9.

¹⁶ См.: *Анисимов Е.В.* Указ. раб. С. 155.

¹⁷ См.: ПСЗ. Т. V. № 3464.

¹⁸ В.Н. Латкин относит манифесты наряду с сепаратными указами и инструкциями к третьей форме закона, характерной именно для петровского периода (см.: *Латкин В.Н.* Учебник истории русского права периода империи (XVIII–XIX вв.). М., 2004. С. 28–35). Манифесты относились к числу наиболее важных форм законодательного акта, которые официально не наделялись специальными характеристиками (см.: *Юртаева Е.А.* История законотворчества в России (XVIII — начало XIX в.). М., 2012. С. 372).

¹⁹ См.: ПСЗ. Т. VI. № 3621, 3701.

²⁰ См.: ПСЗ. Т. VI. № 3711.

²¹ См.: *Манин В.А.* Роль В.Н. Татищева в возникновении местного ведомственного управления и локального нормотворчества на Урале в 1720–1722 гг. // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 1. С. 37–42.

²² См.: *Юхт А.И.* Государственная деятельность В.Н. Татищева в 20-е — начале 30 годов XVIII века. М., 1986. С. 79. Отметим, что важную часть данных локальных актов составляли организационно-технические и трудовые нормы, что являлось важным моментом при выделении предмета горнозаводской отрасли

законодательства (см: *Манин В.А.* К вопросу о генезисе норм трудового права в горном законодательстве России в первой половине XVIII века // Правовая система России: традиции и инновации: материалы X всероссийской научно-теоретической конференции: в 5 ч. (Санкт-Петербург, 25–27 апреля 2013 г.) / под общ. ред. Н.С. Нижник. СПб., 2013. Ч. II. С. 49–55.

²³ Интересно, что даже после отъезда В.Н. Татищева с Урала пришедший ему на смену генерал-майор В. де Геннин первоначально также продолжал использовать наименование — наказ, заменив его затем наименованием — инструкция, что более соответствовало сущности данной категории акта (см.: *Манин В.А.* К вопросу о генезисе технико-юридических норм в горнозаводской промышленности России в первой половине XVIII века // Современное право. 2013. № 9. С. 144–149).

²⁴ См.: *Попов Н.В.* Н. Татищев и его время. Эпизод из истории государственной, общественной и частной жизни России первой половины прошедшего столетия. М., 1861. С. 140.

²⁵ См.: ПСЗ. Т. IX. № 6559.

²⁶ См.: *Павленко Н.И.* Указ. раб. С. 350.

²⁷ О юридической форме регламента подробнее см.: *Юртаева Е.А.* История законотворчества в России (XVIII — начало XIX в.). М., 2012. С. 388–390.

²⁸ См.: ПСЗ. Т. X. № 7766.

Е.П. Татаринова

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ТРАДИЦИИ НА НАСЛЕДСТВЕННЫЕ ПРАВА ЖЕНЩИН В XVII–XVIII ВЕКАХ

В статье исследуется влияние государственно-правовой традиции на наследственные права женщин. Выделяются основные этапы, по которым проводится анализ основных тенденций становления наследственных прав женщин как фундамента их гражданско-правового статуса.

Ключевые слова: государственно-правовая традиция, наследование по закону, наследование по завещанию, наследственные права женщин, гражданско-правовой статус женщин.

E.P. Tatarinova

THE INFLUENCE OF STATE-LEGAL TRADITIONS ON WOMEN'S INHERITANCE RIGHTS OF THE IN 17TH-18TH CENTURY

The article is devoted to the study of the influence of State-legal traditions on the inheritance rights of women. Highlights the major stages, which analyses the main trends of formation of the inheritance rights of women, as the Foundation of their civil status

Keywords: public legal tradition, inheritance by law, testamentary inheritance rights for women, civil legal status of women.

Анализируя степень влияния государственно-правовой традиции на наследственные права женщин, необходимо в первую очередь определить содержание понятия «государственно-правовая традиция». По мнению А.П. Алексева, государственно-правовая традиция — это исторически сложившаяся совокупность взглядов общества о государстве и его институтах, а также политико-правовое устройство этого общества¹. С точки зрения философии права, А.Н. Медушевский обозначает государственно-правовую традицию как юридическую картину мира, определяющую поведение социальных групп, вектор законодательного развития, вариативность процессов и характер институционального выбора². Важным аспектом при анализе государственно-правовых традиций в

© Татаринова Елена Павловна, 2016
Ассистент кафедры теории и истории государства и права (Вятский государственный университет, г. Киров); e-mail: alina160506@yandex.ru

истории России, оказавших наибольшее влияние на формирование наследственных прав женщин, является выделение этапов в обозначенном периоде. Так, можно выделить два основных этапа: XVII в. — законодательное определение размера долей (прожитка) женщины в имуществе мужа и отца; XVIII в. — введение системы майората, максимально ограничивающей наследственные права женщин, и последующая отмена данной системы в 1731 г.

Рассмотрим особенности каждого этапа. Государственно-правовой традицией первого этапа можно назвать создание системы, при которой каждое сословие имело право на существование благодаря определенному кругу повинностей (службы или тягла). Условное землевладение — предоставление земли и крестьян служилым людям, помещикам при условии несения ими военной или гражданской службы. Такое явление получило название поместной системы, конкурирующей с устоявшимся вотчинным наследственным владением. Необходимо отметить, что в XVII в. четко прослеживается тенденция зависимости порядка наследования недвижимого имущества от формы феодального землевладения.

Отражением этой закономерности является Указ от 3 декабря 1627 г., позволяющий вдовам получать в собственность движимое имущество даже в случае вступления в повторный брак. Одновременно с этим данный Указ лишал их права получения прожитка в случае, если у них не оставалось нисходящих родственников мужского пола, проще говоря, сыновей: «До вотчин им дела нет, опричь купленных вотчин». Данные вотчины рассматривались как благоприобретенное имущество и наследовались одним супругом после другого. Впоследствии через жалованные грамоты они могли переходить в собственность, в случае, когда жена не постригалась в монастырь или не выходила замуж повторно. По замечанию Н.Н. Товстолеса, указанный обычай признавался по той причине, что вотчина даётся не только мужу, но и жене³. Несмотря на то, что данный Указ изначально соблюдался со всей строгостью, впоследствии он все же был изменен указами 1631 и 1632 гг., согласно которым женщинам возвращалось право на получение прожитка из выслуженных вотчин в пожизненное пользование без права продажи, заклада в монастырь и передачи в качестве приданого при выходе замуж⁴. Указ от 10 августа 1667 г. повторно закреплял невозможность отчуждения вдовой полученной таким образом вотчины⁵.

Купленные вотчины делились поровну между детьми от законных браков и женами. Однако право распоряжения, так же как и в случае с прожитком, получали только жены, имеющие детей. Бездетные жены не получали указанные вотчины в собственность и после их смерти имущество переходило обратно в род мужа⁶. Стоит также отметить, что различался порядок наследования купленных вотчин в зависимости от их предыдущих владельцев. Если ранее данные земли принадлежали казне, то они предоставлялись вдове только на прожиток, а в случае с землями, перешедшими от членов другого рода, переходили вдове в собственность. Наследование поместий происходило через определение прожитка, передаваемого вдовам и дочерям. Какая часть поместья должна идти жене на прожиток, закон не определял⁷.

Последующие изменения при наследовании имущества коснулись вдов в 1644 г., когда Михаил Фёдорович издал Указ, согласно которому размер вдовьего прожитка изменялся в зависимости от обстоятельств смерти ее мужа. Новоуказанными статьями о поместьях и вотчинах от 10 августа 1677 г. размеры прожитка для вдов сохранялись, также были конкретизированы прожитки, которые вы-

делялись дочерям умершего⁸. Необходимо отметить, что размер прожитка, ранее устанавливавшийся в каждом случае индивидуально, приобрел нормативный характер. Дочери и вдовы стали иметь равное право на прожиток, а в случае выхода дочери замуж, данный прожиток становился приданым⁹.

В качестве обобщения относительно первого этапа следует заметить, что именно в XVII в. размер наследственной доли из движимого и недвижимого имущества, передаваемой женщинам, определялся законом. Данный факт подтверждает мнения исследователей о расширении наследственных прав женщин, выражающийся в законодательном определении размера прожитка женщины в имуществе мужа и отца.

Следующий этап рассматриваемого периода наиболее ярко демонстрирует влияние государственно-правовой традиции на наследственные права женщин. На протяжении XVIII в. наблюдались противоречивые тенденции: сначала введение системы майората, максимально ограничивающей права женщин, затем отмена данной системы в 1731 г. Так, Указ Петра I, изданный в 1712 г., постановил, что после смерти последнего в роду недвижимые его имущества могут переходить родственникам по женскому колену¹⁰. Указом о единонаследии 23 марта 1714 г., Указом 1716 г. и затем, Уже после смерти Петра, указом 1725 г. были решены вопросы о наследстве не на основании начал, выработанных предыдущей историей русского права, а на основании примеров западноевропейского права.

После введения данных указов в завещательном распоряжении позволялось выбрать главного наследника, который получал как все движимое, так и недвижимое имущество. При этом сохранялось правило: если у умершего были сыновья, то в своем распоряжении он был обязан выбрать сына и только в случае их отсутствия — дочь. Если муж не оставлял никакого распоряжения, то имуществом могла управлять вдова.

Стоит отметить, что если в роду оставались только женщины, то передать им недвижимое имущество можно было только в том случае, если муж был согласен принять их родовую фамилию¹¹. Строгий порядок перехода имущества был необходим из-за необходимости передачи всего имущества только одному наследнику. При отсутствии сыновей имение наследовала старшая дочь, однако, если она выходила замуж до смерти наследодателя, то главной наследницей становилась еще незамужняя старшая дочь.

Следующим расширением прав вдов при наследовании стало право на получение 1/14 части из недвижимого имущества свекра, что произошло после издания Указа от 28 мая 1725 г. Относительно прав сестер важно отметить тот факт, что согласно тому же Указу к родной сестре имущество переходило только в случае, когда после нее не оставалось ни детей, ни племянников, ни внуков¹².

Контрреформой для системы майората стала замена Анной Иоанновной Указа о единонаследии Указом от 17 марта 1731 г. «Об именовании поместий и вотчин недвижимым имением и о разделе оных между детьми по Уложению»¹³. По мнению К.А. Неволлина, «данный Указ приводил лишь к огромному количеству подлогов с документами с целью передачи наследства в равной степени между всеми наследниками»¹⁴. Однако этим актом было отменено единонаследие по закону, относительно завещательного распоряжения никаких уточнений не делалось. Согласно данному Указу одновременно вдова получала в собственность 15% из собственности мужа в вечное владение и 25% от движимого имущества. Имущество не отнималось у нее даже в случае вступления в новый брак¹⁵. По-

мимо этого, супруга имела право на получение своей части имущества уже после вступления в брак, даже если сразу же не заявила об этом. Однако было одно условие: она должна была заплатить двойную пошлину в вотчинную коллегию.

Важным шагом в развитии гражданско-правового статуса женщин при наследовании стало издание Сенатом 30 июля 1740 г. Указа «О разделе оставшихся после покойного Адмирала Головина дворов и дворовых пустых мест между женою его и детьми», согласно которому было признано равенство прав при наследовании между дочерьми и сыновьями, т.к. «и дочери отцам и матерям своим, равномерно, как и сыновья, дети же»¹⁶. Таким образом, несмотря на определенную стагнацию в развитии прав женщин при наследовании в начале данного периода, важные шаги в развитии все-таки были приняты, ведь впоследствии, с отменой системы майората, была определена обязательная доля в имуществе, переходившая в собственность вдовы и сохранявшаяся при повторном выходе замуж. Наблюдались в правоприменительной практике отдельные случаи утверждения наследственных прав дочерей, равных правам представителей мужского пола.

В заключение необходимо отметить, что институт наследования в исследуемый период претерпевал огромное влияние со стороны государственно-правовых традиций, а зачастую имел и политическое значение. Законодательное регулирование определенного порядка наследования предоставляло возможность государству осуществлять перераспределение имущества не только между условиями, но и между отдельными лицами. В связи с тем, что основным способом приобретения имущества в собственность женщинами в исследуемый период было именно наследование, регулирование наследственных прав государством на законодательном уровне заложило основу формирования их гражданско-правового статуса в целом.

¹ См.: *Алексеев А.П.* Конституционно-правовые институты в российской государственно-правовой традиции // Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика: материалы Межрегиональной научно-практической конференции (г. Волжский, 16–17 мая 2008 г.) Волжский, 2008. Ч. 2. С. 305.

² См.: *Медушевский А.Н.* Российская правовая традиция — опора или преграда? М., 2014.

³ См.: *Товстолес Н.Н.* Наследование супругов по русскому праву в связи с проектом гражданского уложения // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1911. № 5. С. 16.

⁴ См.: Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. М., 1985. Т. 3: Акты земских соборов. С. 345.

⁵ См.: Полное собрание законов Российской империи. Все собрания (1649–1913 гг.). СПб., 1830–1916. Т. 1.

⁶ См.: *Ворошилова С.В.* Наследственные права женщин в России XIX — начала XX вв. / под ред. О.Ю. Рыбакова. Саратов, 2010. С. 7.

⁷ См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. СПб., 1907. С. 503.

⁸ См.: *Готье Ю.В.* Очерк истории землевладения в России. Сергиев Посад, 1915. С. 52.

⁹ См.: *Ворошилова С.В.* Юридическая природа приданого в XIX веке // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011. № 2 (27). С. 64–69.

¹⁰ См.: Полное собрание законов Российской империи. Все собрания (1649–1913 гг.). СПб., 1830–1916. Т. 1.

¹¹ См.: *Ворошилова С.В.* Наследственные права женщин в России XIX — начала XX вв. С. 31.

¹² См.: *Товстолес Н.Н.* Юридическое положение женщины при открытии наследства по русскому законодательству // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 1. С. 73.

¹³ Именной указ от 17 марта 1731 г. «Об именовании поместий и вотчин недвижимым имением и о разделе оных между детьми по Уложению». URL: <http://base.garant.ru/55005106/#ixzz40QUzDiYp> (дата обращения: 10.02.2016).

¹⁴ *Неволин К.А.* История российских гражданских законов. СПб., 1851. С. 412.

¹⁵ См.: *Товстолес Н.Н.* Указанная часть супруга в имуществе свекра (тестя) // Журнал Министерства юстиции. 1914. № 5. С. 148.

¹⁶ *Анненков К.* Система русского гражданского права. Право наследования. 1902. Т. VI. С. 291.

И.Н. Судоргина

РОЛЬ ИМПЕРАТОРА НИКОЛАЯ II В СТАНОВЛЕНИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ

В статье на основе анализа деятельности четырех государственных дум рассматривается процесс становления конституционализма в России

Ключевые слова: Николай II; конституционализм; Государственная Дума; дуалистическая монархия; аграрно-индустриальное государство.

I.N. Sudorgina

THE ROLE OF EMPEROR NICHOLAS II IN THE DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONALISM IN RUSSIA

In article on the basis of the analysis of the activities of the four state Dumas considers the process of formation of constitutionalism in Russia

Keywords: Nicholas II; constitutionalism; State Duma; the dual monarchy; agrarian-industrial state.

Осенью 1894 г. престол Российской империи занял старший сын Александра III Миротворца Николай II, ставший последним российским самодержцем. Исторический парадокс заключается в том, что именно в правление последнего Романова Россия становится одним из мощнейших и опаснейших политико-экономических конкурентов других мировых держав, однако само существование империи неуклонно двигалось к закату.

Советскими историографами в общественное сознание усиленно внедрялся образ царя-консерватора, не желавшего осуществлять конституциализацию страны, не считавшегося с требованиями своего времени и не обладавшего политической гибкостью. Подобное негативное впечатление о политической индивидуальности императора основывалось на свойствах, присущих его характеру, т.к. Николай II был крайне скрытным человеком, твердо убежденным в своем намерении продолжить политический курс, избранный для России его отцом. Например, в своем первом публичном выступлении в Петербурге 17 января 1895 г. перед представителями дворянства, земств и городов император сделал заявление о том, что ему стало «известно, что в последнее время слышались в некоторых земских собраниях голоса людей, увлекавшихся бессмысленными мечтаниями об участии представителей земства в делах внутреннего управления. Пусть все знают, что я, посвящая все свои силы благу народному, буду охранять начало самодержавия так же твердо и неуклонно, как охранял его мой незабвенный, покойный родитель»¹, на что историк С.С. Ольденбург отреагировал следующим образом: «Русское образованное общество, в своем большинстве, приняло эту речь как вызов себе <...> Речь 17 января рассеяла надежды интеллигенции на возможность конституционных преобразований сверху. В этом отношении она послужила исходной точкой для нового роста революционной агитации...»².

Следует отметить, что, несмотря на быстрые темпы индустриализации страны, основные общегосударственные проблемы не были разрешены. Так, оставался

© Судоргина Ирина Николаевна, 2016
Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); i.sudorgina@yandex.ru

открытым аграрный вопрос. Сельское хозяйство не успевало за промышленным прогрессом, который в свою очередь порождал новую проблему — появление социально-политически активной либеральной оппозиции в лице профессиональных рабочих, занимавшихся высококвалифицированным трудом, интеллигенции и буржуазии, требовавшей развития своего бизнеса. Внешняя политика также оставляла желать лучшего. Вечером 26 января 1904 г. японский флот без объявления войны атаковал порт-артурскую эскадру. В высочайшем манифесте Николая II от 27 января 1904 г. говорилось об объявлении войны Японии.

23 августа (5 сентября) 1905 г. после ряда катастрофических военных неудач в Портсмуте русскими представителями С.Ю. Вите и Р.Р. Розеном был подписан мирный договор с весьма невыгодными для России условиями. Русско-японская война заставила Николая II пойти на некоторые уступки в отношении либеральной оппозиции. После убийства министра внутренних дел В.К. Плеве он назначил на этот пост считавшегося либералом П.Д. Святополк-Мирского, а 12 декабря 1904 г. был дан Высочайший указ Сенату «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», обещавший расширение прав земств, страхование рабочих, эмансипацию инородцев и иноверцев, устранение цензуры³.

Собственно говоря, в России события 9 января 1905 г. стали катализатором двух социальных войн, а именно войны народа против самодержавной власти и войны одной части общества против другой (например, еврейские погромы, черносотенцы и студенты).

В стране продолжались стачки; начались волнения на окраинах империи⁴. Излюбленной тактикой революционеров стал политический террор. Всего за пару лет революционерами были убиты тысячи чиновников, офицеров и полицейских — за один 1906 г. были убиты 768 и ранены 820 представителей и агентов власти⁵.

Вторая половина 1905 г. была отмечена многочисленными волнениями в университетах и в духовных семинариях, а принятие 27 августа временного закона об автономиях университетов вызвало всеобщую забастовку учащихся. В октябре началась всероссийская политическая стачка, бастовали свыше 2 млн чел.

Таким образом, обострение внутривнутриполитической обстановки в стране вынудило Николая II подписать Манифест, повелевавший: «1. Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов. <...> 3. Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выбранным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей»⁶.

20 февраля 1906 г. царь подписал три нормативных акта, ставших основой для будущего конституционного государственного переустройства империи: Манифест «Об изменении учреждения Государственного Совета и о пересмотре учреждения Государственной Думы», «Учреждение Государственной Думы» и именной Указ «О переустройстве учреждения Государственного Совета»⁷.

В качестве высшего законосовещательного учреждения Российской империи Государственный Совет действовал уже с 1 января 1810 г. в соответствии с планом государственных преобразований М.М. Сперанского. Указ от 20 февраля 1906 г. существенно изменил принцип комплектования и функции Государственного

Совета. Реформированный Государственный Совет получил законодательные права, равные с правами Думы, в т.ч. и право законодательной инициативы. Таким образом, была сформирована «верхняя палата» парламента. Учреждение Государственной Думы 20 февраля 1906 г., в отличие от Манифеста от 6 августа 1905 г., наделяло ее законодательными, а не законосовещательными правами.

23 апреля 1906 г., за три дня до открытия I Государственной Думы, Николай II утвердил новую редакцию Основных государственных законов⁸. Новые Основные государственные законы вошли в «Свод законов Российской империи» издания 1906 г. Состояли они, главным образом, из прежних основных законов. Однако новая редакция сохраняла исключительное положение Николая II в качестве главы государства и главы царствующего дома. Так, за монархом оставалось право законодательной инициативы; только у него было монопольное право на пересмотр Основных законов, царь в качестве главы государства мог председательствовать в Совете министров и в других Советах верховного управления, а также в любой момент прервать деятельность Государственной Думы.

Таким образом, Основные государственные законы в редакции 1906 г. носили характер монархической конституции. Это в первую очередь было связано с тем, что они обладали рядом юридических признаков, свойственных конституции, например, закрепляли государственное устройство Российской империи (ст. 1, 2), государственный язык (ст. 3), основы верховной власти (ст. 4–25), порядок законодательной деятельности (ст. 84–97), принципы организации и компетенции Государственного Совета и Думы (ст. 98–119), Совета министров (ст. 120), полномочия председателя Совета министров и самих министров (ст. 121–124), права и обязанности российских подданных (ст. 69–83), положение православной церкви (ст. 62–66), государственный герб (ст. 61) и т.п. Кроме того, они отличались от всех остальных законов империи своей юридической силой; могли пересматриваться исключительно по инициативе царя (ст. 8), хотя ему запрещалось издавать чрезвычайные постановления с временной силой закона, вносившие изменения в Основные законы (ст. 87). Подобные гарантии неизменности Основных законов отсутствовали в Основных государственных законах России предыдущих изданий.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что абсолютной монархии в России предстояло трансформироваться в конституционную. И хотя Основные законы в редакции 1906 г. не предусматривали глобального изменения политического курса страны, не дотягивали до уровня западноевропейских государств, в плане расширения общегражданских прав необходимо учитывать, что они принимались в условиях революции и отражали компромисс между революционными массами и консервативным бюрократическим аппаратом. В этих сложнейших политических условиях и начала функционировать I Государственная Дума. Ее депутатский корпус, отражая веяния своего времени, выражал крайнюю оппозицию царскому правительству, и Николай II всего через 72 дня воспользовался своим правом роспуска этого нового законодательного органа.

II Государственная Дума, открывшая свои заседания 20 февраля 1907 г., оказалась более оппозиционной и 3 июня 1907 г. также была распущена, тем более, что революционная ситуация в стране в целом была выровнена.

Осенью 1907 г. начались выборы в III Государственную Думу, в результате которых правительство получило вполне лояльный представительный орган, выполнявший декоративную роль парламента.

Четвертая, последняя в истории российского самодержавия и правившей династии Романовых, Государственная Дума была созвана в канун Первой мировой войны. По составу делегатов она практически не отличалась от Третьей, и в начале своей работы полностью поддерживала курс царского правительства как во внешней, так и во внутренней политике. В августе 1914 г. бесконечные личностные конфликты между лидерами фракций и внутри самих фракций привели к острейшей конфронтации с исполнительной властью. Так, современные историки отмечают: «Силы, оппозиционные Николаю II, готовили государственный переворот, начиная с 1915 года. Это были и лидеры различных политических партий, представленных в Думе, и крупные военные, и верхушка буржуазии, и даже некоторые члены императорской фамилии. Предполагалось, что после отречения Николая II на престол взойдет его несовершеннолетний сын Алексей, а регентом станет младший брат царя — Михаил. В ходе Февральской революции этот замысел начал осуществляться»⁹.

Указом Николая II от 25 февраля 1917 г. заседания Государственной Думы были прекращены, и правительственный коллапс достиг своего апогея. Не подчинившись Указу царя, Дума продолжила работу в т.н. частных совещаниях, созывавшихся учрежденным Временным комитетом Государственной Думы¹⁰, который взял на себя роль органа верховной власти.

Таким образом, нормативные акты и практические действия, предпринятые Николаем II, в истории русского парламентаризма были не менее значимым фактом, чем реформы его деда Александра II. Законы эти при всей их ограниченности и прерогативах, сохраняемых за самодержавием, отражали глубокие изменения, которые претерпел к началу XX в. социально-политический строй российского общества.

Однако в целом конституциализация России не была преждевременной, а, скорее, запаздывала. Революция обесценила уступки, на которые пошли царь и его правительство. Кроме того, исследование процесса конституциализации России позволяет сделать заключение, что в дихотомии власть как политическая система и закон как Конституция первичной и определяющей всегда была и остается власть.

«Исходя из разных соображений, под давлением или по произвольному выбору власть вводила или изменяла Конституцию, но никогда ни одна Конституция не сдерживала власть, когда та действовала в нарушение конституционных норм»¹¹.

Государственная Дума не вписывалась в самодержавную власть и именно поэтому Николай II постоянно стремился от нее избавиться. 18 октября 1913 г. он подписал, не поставив даты, два указа. Одним в столице империи вводилось осадное положение, а другим существовавшая тогда IV Государственная Дума досрочно распускалась для того, чтобы вновь избранная стала уже не законодательным, а лишь законосовещательным органом, т.е. Государственная Дума должна была не принимать законопроекты, а лишь высказывать свое мнение о них, с которым царь мог не считаться.

3 сентября 1915 г. ее распустили на каникулы. Вновь Государственная Дума собралась только в феврале 1916 г. Возобновила Дума свою деятельность 14 февраля 1917 г., в канун отречения Николая II от власти. 25 февраля 1917 г. Дума вновь была распущена и больше официально не собиралась, но формально и

фактически она существовала при Временном правительстве в качестве частных совещаний¹².

По нашему мнению, начавшая набирать политический вес на международной арене, Россия стала грозным противником западного капитализма, что подтолкнуло правительства мировых держав к насильственному втягиванию ее в Первую мировую войну. Между тем именно император Николай II, единственный среди всех власть предержащих, в 1898 г. выступил с инициативой о созыве международной мирной конференции и вынес на повестку дня вопрос об ограничении гонки вооружения задолго до начала Первой мировой войны. Подобные действия русского самодержца свидетельствуют о том, что, преследуя каждая свою цель, страны Запада готовились к военным действиям, в то время как для России война была глубоко не желательна, потому что вела к ослаблению монархического строя.

Собственно говоря, так и произошло: если в начале войны вся Российская империя была охвачена общенациональным патриотическим подъемом, то мере того, как затягивались военные действия, разрастался экономический и политический кризис, а с ним и конфронтация между царем и представителями самых разных социальных кругов.

6 октября 1917 г. Временное правительство постановило: Думу распустить в связи с подготовкой к выборам в Учредительное собрание, которое в январе 1918 г. было разогнано уже большевиками при непосредственном участии своих партнеров по правительственному блоку — левых эсеров. В России закончилась эпоха «буржуазного» парламентаризма, или дуалистического конституционализма¹³.

Таким образом, учреждение законодательных органов, предоставление Думе права контролировать производный от царя исполнительный аппарат и опубликование проконституционных нормативных актов можно считать первыми шагами по пути введения конституционной монархии в России.

¹ Правительственный вестник. 18 (30) января 1895. № 14. С. 1.

² *Ольденбург С.С.* Царствование императора Николая II. Белград, 1939. Т. I. С. 50–51.

³ См.: Именной высочайший указ Правительствующему Сенату. 12 декабря 1904 г. URL: http://constitution.garant.ru/DOC_34000.htm (дата обращения: 25.01.2016).

⁴ См.: Девятьсот пятый год: террор в действии. Куплено на японские деньги. URL: <http://his.1september.ru/articlef.php?ID=200301601> (дата обращения: 25.01.2016).

⁵ URL: <http://deduhova.ru/statesman/xih-vek/nikolay-ii> (дата обращения: 25.01.2016).

⁶ URL: <http://rushist.com/index.php/russia/3020-manifest-17-oktyabrya-1905-tekst> (дата обращения: 25.01.2016).

⁷ См.: Манифест от 20 февраля 1906 г. «Об учреждении Государственной Думы» // ПСЗ. Собр. третье. Т. 26. Отделение первое. № 27424.

⁸ См.: Свод Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. // ПСЗ. Собр. третье. Т. 26. Отделение первое. № 28105.

⁹ См.: История России. XX век: 1894–1939 / под ред. А.Б. Зубова. М., 2010. С. 381.

¹⁰ См.: Государственная Дума Российской империи. 1906–1917: энциклопедия. М., 2008. С. 670.

¹¹ См.: *Шейнис В.* Власть и закон. Политика и конституции России в XX–XXI веках. М., 2014.

¹² См.: *Черменский Е.Д.* Борьба партий и классов в IV Государственной думе (1912–1917 гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 1947.

¹³ См.: *Аверех А.Я.* Царизм и IV Дума. 1912–1914. М., 1981. С. 68.

О.С. Сурков

ВЗГЛЯДЫ КОНСЕРВАТОРОВ НА ФОРМУ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ИЗДАНИЯ НОВОЙ РЕДАКЦИИ ОСНОВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКОНОВ ОТ 1906 ГОДА

В статье представлен взгляд консерваторов на основные государственные законы 1906 г. Рассмотрены особенности консервативного анализа формы государства и основных государственных законов.

Ключевые слова: форма правления, основные законы, консерватизм, монархия, национализм.

O.S. Surkov

THE VIEWS OF THE CONSERVATIVES ON THE FORM OF THE STATE IN THE CONTEXT OF THE PUBLICATION OF THE NEW EDITION OF THE BASIC STATE LAWS OF 1906

The paper presents the view of conservatives on the basic laws of the state in 1906. We consider the diversity and ambiguity of a conservative analysis of the shape of the state and the main national laws.

Keywords: form of government, basic laws, conservative monarchy, nationalism.

В 1906 г. в Российской империи была принята новая редакция Основных государственных законов. Несмотря на декларации управляющей элиты об их высоком назначении в деле примирения правительства и общества, сам текст Основных законов оставлял значительный простор для интерпретаций. Создававшаяся ситуация позволяла консервативным мыслителям и правоведам не оставлять надежд на возобладание в дискуссии их точки зрения.

В духе консерватизма прочитывал новое законодательство один из лидеров Русского собрания и Русской монархической партии В.А. Грингмут. Он напоминал о том, что в Манифесте от 1905 г. говорится в первую очередь об укреплении самодержавия, а также законности, безопасности и порядка¹. Народные представители привлекаются лишь для предварительной разработки и обсуждения законопроектов². Он прямо критиковал либеральных мыслителей, которых называл «конституционными крамольниками», за преднамеренное искажение смысла нововведений в законодательство, полагая, что они выбирают удобные им отрывки и делают вид, будто в России исчезло самодержавие, хотя это совсем не так. «Они знать не хотят царской воли», — с горечью констатировал В.А. Грингмут³.

Один из лидеров Всероссийского национального союза М.О. Меньшиков полагал, что новое законодательство ставит Россию на цивилизованный европейский путь и создает предпосылки для дальнейшего реформирования⁴. Он также утверждал, что произошло перераспределение властных функций между парламентом и правительством, указывающее на юридическую и социальную

метаморфозу института самодержавия⁵, что совокупностью новых нормативных актов была создана новая структура власти. Ее возглавлял все также император, но его власть перестала быть самодержавной, поскольку была разделена с народным представительством. Наделение парламента правом законодательной инициативы он рассматривал как первый шаг на пути к конституционной монархии⁶. Следовательно, мыслитель считал сложившийся государственный уклад временным.

Однако с течением времени М.О. Меньшиков выражал все большую озабоченность отсутствием дальнейших шагов по пути реформ. И, как следствие, изменилась оценка им Манифеста от 17 октября 1905 г. и сопутствующего ему законодательства. Он писал, что новый государственный строй не изменил господствующего положения бюрократии и не смог поспособствовать созданию новой нормативной основы для перехода России в лагерь цивилизованных стран⁷.

М.О. Меньшиков не был доволен и Учреждением государственной думы от 1908 г., полагая, что оно является некритическим заимствованием европейского опыта, и, следовательно, не способно создать наиболее подходящий парламент в России. Это, в свою очередь, лишь усилит раскол между властью и обществом⁸. Результатом подобных рассуждений стало его утверждение о закономерности февральской революции и крушения монархии⁹. Тем не менее, он надеялся, что с возникновением народного представительства у России остается шанс, минуя революцию, перейти к новой форме правления. Образование народного представительства он называл высшей точкой развития в жизни русского государства, отражая видение ситуации русскими националистами¹⁰. Характерным выражением националистических взглядов данного периода можно считать высказыванием М.О. Меньшикова о том, что в Думе должна быть исключена партийная борьба путем образования единой национальной партии¹¹. М.О. Меньшиков в своих проектах наделял Государственную Думу очень широкой компетенцией, включая контроль правительства. Парламент виделся ему единственным органом, способным оградить русскую нацию от враждебных ей элементов. М.О. Меньшиков считал необходимым дать Думе право формировать ответственное правительство¹².

Другой лидер Всероссийского национального союза А.И. Савенко называл новые нормативные акты шагом к созданию более действенной системы власти, в которой самодержец выполнял функции координатора, мешая узурпировать власть как правительству, так и парламенту¹³.

Профессор Харьковского университета, специалист по государственному праву, один из учредителей Всероссийского национального союза, Н.О. Куплеваский полагал, что государственный строй после Манифеста 17 октября 1905 г. можно назвать представительной монархией, правда, с оговорками на российскую уникальность. Особенностью режима правоведа считал сохранение верховной власти за монархом, а не парламентом, титула самодержца и независимость правительства от Государственной Думы. Он видел проблемным отсутствие юридических ограничений верховной власти, что могло, по его мнению, негативно сказаться при переходе к следующей ступени преобразований.

Из вышесказанного видна позиция профессора, который считал вновь созданный режим ненадежным и переходным. Н.О. Куплеваский полагал, что с принятием новых Основных законов были созданы предпосылки для дальнейшего обновления государственного устройства при лидерстве и контроле парламента¹⁴.

Таким образом, представляется возможным проследить значительную эволюцию во взглядах представителей консервативного лагеря на значение новой редакции Основных государственных законов от 1906 г. на форму государства. Во-первых, взгляды консерваторов на указанный вопрос никогда не были едиными. Спектр вариантов оценки и анализа среди консерваторов был весьма широк: от полного неприятия новой редакции Основных законов до решающего значения этих же законов в деле укрепления монархии. А, во-вторых, среди консерваторов выделилось особое националистическое течение, которое воспринимало Основные законы как средство преобразования Российской империи в национальном духе, даже без монарха, если тот будет препятствием на пути ее исторического развития.

¹ См.: *Грингмут В.А.* Царское слово // Собрание статей В.А. Грингмута (1896–1907): в 5 вып. М., 1908. Вып. 3. С. 145–148.

² См.: *Грингмут В.А.* Первый шаг // Собрание статей В.А. Грингмута (1896–1907): в 5 вып. М., 1908. Вып. 3. С. 149.

³ См.: *Грингмут В.А.* Три акта // Собрание статей В.А. Грингмута (1896–1907): в 5 вып. Вып. 3. С. 154–155.

⁴ См.: *Меньшиков М.О.* Что потеряно. Кременчуг, 1906. С. 2–11.

⁵ См.: *Меньшиков М.О.* Образ правления // Новое время. 1906. 1 янв.; *Его же.* Чернильная бомба // Национальная империя. М., 2004. С. 61–64.

⁶ См.: *Меньшиков М.О.* Подъем власти // Письма к русской нации. М., 2005. С. 40–41.

⁷ См.: *Меньшиков М.О.* Стража общества // Новое время. 1905. 12 нояб.; *Его же.* Третья оппозиция // Новое время. 1913. 12 нояб.

⁸ См.: *Меньшиков М.О.* В предрассветных сумерках // Письма к русской нации. С. 528.

⁹ См.: *Меньшиков М.О.* Три опасности // Новое время. 1917. 9 марта; *Его же.* Речи к народу // Новое время. 1917. 14 марта.

¹⁰ См.: *Меньшиков М.О.* Что мы выиграли // Новое время. 1905. 5 июня; *Его же.* Объект истории // Новое время. 1907. 5 марта; *Его же.* Велико-русская партия // Национальная империя. М., 2004. С. 180–183; *Его же.* Кого выбирать в парламент // Письма к русской нации. С. 330–350.

¹¹ См.: *Меньшиков М.О.* Перестройка партии // Новое время. 1909. 26 марта; *Его же.* Ответ на выстрел // Новое время. 1911. 22 окт.

¹² См.: *Меньшиков М.О.* Пятно невежества // Новое время. 1906. 23 марта; *Его же.* Люди понимания // Новое время. 1910. 20 окт.; *Его же.* Национальное правительство // Новое время. 1907. 25 окт.; *Его же.* Тело без души // Новое время. 1913. 10 дек.

¹³ См.: *Савенко А.И.* Государственный строй России и запросы по применению статьи 87 Основных государственных законов // Сборник клуба русских националистов. Киев, 1911. Вып. 3. С. 73–77.

¹⁴ См.: *Куплеваский Н.О.* Исторический очерк преобразования государственного строя в царствование императора Николая II. СПб., 1912. С. 5–47.

О.Н. Полуда

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

В статье исследуются особенности формирования и деятельности Государственного совета в соответствии с новой редакцией Основных государственных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г. Анализируются законодательство, материалы правоприменительной практики и труды юристов-практиков.

Ключевые слова: Государственный совет, Государственная Дума, закон, парламент, народное представительство, государственно-правовые традиции

© Полуда Оксана Николаевна, 2016

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: poluda77@gmail.com

O.N. Poluda

FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF THE STATE COUNCIL
IN THE CONDITIONS OF FORMATION OF PARLIAMENTARISM
IN THE RUSSIAN EMPIRE

The article is devoted to research the characteristics of the formation and activities of the State Council in accordance with the new edition of the Basic State Laws of the Russian Empire on 23 April 1906. Analyzed legislation, law enforcement practices and materials labors legal practitioners

Keywords: The State Council, the State Duma, the law, the parliament, national representation, public legal traditions

Предпосылки для формирования современных институтов парламентского контроля в России связаны с изданием Манифеста и Закона об Учреждении Государственной Думы от 6 августа 1905 г. Революция 1905–1907 гг. не разрушила монархический строй, а способствовала трансформации феодальной монархии в монархию буржуазную. Соответственно этому шла перестройка государства, характеризующаяся в ходе Первой русской революции созданием новой системы, которая пыталась предотвратить дальнейшее развитие революционных событий и крушение империи¹. Николай II под давлением либерального крыла правительства и непосредственно его премьера С.Ю. Витте выразил намерение о создании представительного органа власти в России. Эволюция формы правления Российской империи была определена Основными государственными законами от 23 апреля 1906 г.² Организация народного представительства теперь выглядела следующим образом. Парламент состоял из двух палат — верхней, т.е. реформированного Государственного совета³, и нижней — Государственной Думы. В такой организации не было ничего особенного, большинство парламентов в западной Европе имели подобную двухпалатную структуру. Отличительная черта проекта заключалась не в самой системе, а в устройстве верхней палаты российского парламента⁴.

О необходимости сочетания выборного начала и назначения членов Госсовета еще в октябре 1905 г. говорил С.Ю. Витте. В докладе императору он писал: «Весьма важно сделать реформу Государственного совета на началах видного участия в нем выборного элемента, только при этом условии можно ожидать нормальных отношений между этим учреждением и Государственной Думой»⁵.

Реформа Государственного совета проведена Манифестом Николая II от 20 февраля 1906 г.⁶ Результатом всех изменений стало издание нового Учреждения Государственного совета, введенного в действие Указом императора 23 апреля 1906 г. Госсовет формировался особым порядком: половина его членов назначалась императором, другая половина являлась выборной⁷. Монарх назначал членов совета обычно из числа бывших министров, заслуживших царское расположение, и других высших сановников.

В начале каждого календарного года от имени царя публиковались списки тех членов Госсовета, которые допускались к участию в его заседаниях в наступившем году. Назначаемые императором члены верхней палаты не имели права пожизненности — монарх мог менять их по своему усмотрению. Любая инициатива членов Государственного совета по назначению или собственное мнение, не соответствовавшее правительственному курсу, обычно влекли санкцию в виде невключения непослушных членов в списки назначенных к присутствию в заседаниях Госсовета в последующие годы⁸.

Вторая половина состава Государственного совета (98 чел.) избиралась сроком на 9 лет с обновлением через каждые 3 года одной трети состава⁹. Выборы проводились на основе сословно-корпоративной системы, обеспечивавшей избрание в Государственный совет преимущественно дворянства — господствующего сословия, из которого всегда формировалась бюрократия, служившая опорой самодержавию. То же следует сказать и о торгово-промышленных представителях. Остальную часть составляли чиновники духовного ведомства (Синода), незначительное количество представителей от университетов и академии наук. Громадное большинство населения — рабочие, крестьяне, городское сословие и другие лишались права участвовать в выборах в Государственный совет. В Законе подчеркивалось, что выборные члены Государственного совета в своей деятельности не зависят от воли избирателей. При таких принципах формирования и функционирования верхней палаты о ее независимости не могло быть и речи. Таким образом, понятно, что верхняя палата, даже выборная ее часть, вследствие ограниченных условий для избрания не являлась органом народного представительства в подлинном смысле этого слова.

По Основным государственным законам 1906 г. обе палаты наделялись одинаковыми законодательными полномочиями. В равной степени обеим палатам принадлежало право законодательного почина (инициативы). Исключение составляли Основные государственные законы, инициатива пересмотра которых оставалась прерогативой императора. В целом в сфере нормотворчества определяющим ограничением будущего российского парламента было то, что законы подлежали утверждению царем. Исполнительная власть в стране целиком оставалась у монарха, он по-прежнему единолично руководил внешней политикой страны, в его подчинении находились вооруженные силы, он объявлял войну, заключал мир, мог вводить в любой местности военное или чрезвычайное положение. Статья 87 Свода законов Российской империи закрепляла прерогативы монарха в сфере законотворчества, позволяя ему в перерывах между сессиями Думы издавать новые законы только от своего имени¹⁰.

Следует заметить, что без одобрения реформированного Государственного совета не мог пройти ни один законопроект, только после этой обязательной процедуры он поступал на утверждение императора. В свою очередь Государственный совет мог принимать законопроект и впоследствии передавать его на рассмотрение и утверждение Государственной Думе, на практике же подобного не было. Обеим палатам принадлежало право запроса к правительственным лицам, право утверждать роспись государственных доходов и расходов¹¹. Закон рассматривал Думу и Совет как органы, действующие совместно: они ежегодно подлежали одновременному созыву указом Императора, который определял продолжительность их работы и сроки перерыва. Очевидно, что сущность двухпалатной системы сводилась к достижению оптимального баланса, утверждению принципа равновесия между исполнительной и законодательной властями. Поэтому логично предположить, что после прекращения деятельности одной и продолжения другой такое равновесие нарушалось. Законодатель же пренебрегал этим принципом. Так, Указом от 8 июля 1906 г. I Государственная Дума была распущена, но Госсовет остался в прежнем составе (несмотря на то, что в нем были выборные члены) и только его сессия ограничивалась до 20 февраля 1907 г.¹² В контексте анализа правового статуса реформированного Государственного совета можно говорить о его особой роли в России начала XX в. Из отчетов председателя Государственного совета о его деятельности за каждую истекшую

сессию можно обозначить следующие основные направления. За пятую сессию 1909–1910 гг. на рассмотрение Совета было передано из Государственной Думы 415 законопроектов¹³. К наиболее существенным законопроектам, рассмотренным Государственным советом в течение этой сессии, относились законы, предметом которых являлось усовершенствование суда и управления, государственной обороны, поднятие культурного уровня страны и упорядочение торгового и финансового законодательства и пр.¹⁴ Главнейшими из рассмотренных в сессию 1913–1914 гг. стали законопроекты, направленные к укреплению обороны государства, в частности, образование новых и переустройство существующих войсковых частей, финансирование армии и флота, вопросы государственного управления и др.

Политическая ситуация в России настоятельно требовала коренных преобразований организации политической власти. В результате Первой русской революции сложились действительные и достаточно серьезные ограничения монархии. Реформированный Государственный совет становится фактически верхней палатой российского парламента. Важнейшей характеристикой места и роли Государственного совета, содержащейся в Основных законах Российской империи 1906 г., выступали его функции, осуществляемые современными парламентами: законодательная, бюджетная и контролирующая управление. Учреждение парламентского правления, реорганизация других высших органов государства привели к появлению системы, по общим признакам приближенной к буржуазному парламентскому строю, но без юридических гарантий реализации конституционных принципов. Данная проблема способствовала увеличению числа политических противоречий.

¹³ Государственный строй Российской империи накануне крушения: сборник законодательных актов / сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. М., 1995. С. 5.

¹⁴ Основные государственные законы сам по себе акт не новый. Со времени М.М. Сперанского они открывали Свод законов Российской империи. Но в 1906 г. эти законы были подвергнуты изменениям, в результате появилась новая их редакция, существенно отличавшаяся от прежней. Несколько позже провели систематизацию законодательства. Основные государственные законы вместе со вторым разделом о царской фамилии вошли в состав нового свода Основных государственных законов, который действовал вплоть до 1917 г. До февраля 1917 г. принципиальных изменений в эти законы уже не вносилось. Подробнее об этом см.: Свод законов Российской империи. 1910. Т. I. Ч. 1.

¹⁵ Государственный Совет, созданный в соответствии с планом государственных преобразований М.М. Сперанского, по мысли автора призванный играть роль посредника между правительством и народным представительством, связующим звеном обоих, в течение 100 лет являлся законосовещательным органом российского императора. М.М. Сперанский ставил Государственный совет во главе всех учреждений, видел в нем «вершину всей государственной организации, последнее ее звено». Подробнее об этом см.: План государственного преобразования М.М. Сперанского. М., 1905. С. 112–113.

¹⁶ Критикуя преобразование Государственного совета, юрист-практик В.П. Алексеев доказывал, что бюрократическая верхняя палата стала подлинным продолжением российской традиции, в результате получили «палату, построенную на основаниях, не известных конституционному праву... авторитет учреждения, ничем не связанного с народом, ничтожен». В этом смысле не интересам народа, а правительству призван служить реорганизованный Госсовет, не содействовать осуществлению народным представительством своих прав будет он, а, напротив, противодействовать. Подробнее об этом см.: Алексеев В.П. Первый русский парламент. М., 1906. С. 5, 9.

¹⁷ *Vimpe* С.Ю. Воспоминания. Царствование Николая II: в 3-х т. Т. II. 2-е изд. Л., 1924. С. 230.

¹⁸ См.: Манифест «О изменении Учреждения Государственного совета и о пересмотре Учреждения Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г. // ПСЗ РИ. Собр. 3-е. Типография II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. СПб., 1909. Т. XXVI. № 27425.

¹⁹ См.: Свод Основных государственных законов. Ст. 2. / Государственный строй Российской империи накануне крушения: сборник законодательных актов / сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. М., 1995. С. 53–54. О более значительной роли Государственного совета в системе государственных органов свидетельствовал и тот факт, что депутаты Государственной Думы получали содержание по 10 руб. в сутки во время сессии, а члены Государственного совета — по 25 руб. Подробнее об этом см.: История государства и права СССР: в 2 ч. Ч. I / под ред. Г.С. Калинина, А.Ф. Гончарова. М., 1972. С. 599.

²⁰ За 1906–1909 гг. всего императором были назначены 124 члена Государственного совета, а в списки членов, ежегодно назначаемых к участию в его заседаниях, включались по 94–95 чел. Таким образом, по

различным основаниям за пределами этих списков оставались по 29–30 чел. в год из общего количества членов Государственного совета по назначению. Подробнее об этом см.: История государства и права СССР. Ч. I / под ред. Г.С. Калинина, А.Ф. Гончарова. М., 1972. С. 600.

⁹ Членами Государственного совета могли быть лица, отвечавшие требованиям, предъявлявшимся и к членам Государственной Думы: возрастной ценз 40 лет, имевшие образование не ниже среднего или выдержавшие соответствующее испытание. См.: Свод Основных государственных законов. Ст. 18, 20: Государственный строй Российской империи накануне крушения: сборник законодательных актов / сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. М., 1995. С. 55.

¹⁰ См.: Высочайше утвержденные основные государственные законы от 23 апреля 1906 г. Ст. 106–107 // История отечественного государства и права: сборник документов. Екатеринбург, 1999. Ч. 2. С. 20.

¹¹ В решении финансовых вопросов российский парламент был также ограничен. На неполноту и даже призрачность законодательных прав в бюджетной сфере указывал В.П. Алексеев. Он отмечал, что в отличие от западноевропейских государств, в особенности Англии, где из бюджетного права парламента, можно сказать, родилась политическая свобода, в России, напротив, рассмотрению Государственной Думы не подлежали сметы по содержанию Двора собственной Е.В. канцелярии и канцелярии прошений. Николай II уже в начале своего правления распорядился засекретить эту часть бюджета. Таким образом, народное представительство лишалось права определения содержания монарха и его двора, существовали ограничения парламента и относительно займов и иных денежных обязательств, принятых правительством. Подробнее об этом см.: Алексеев В.П. Указ. раб. С. 16.

¹² См.: Именной Высочайший указ, данный Сенату от 8 июля 1906 г. «О роспуске Государственной Думы и о назначении времени созыва вновь избранной Думы» // ПСЗ РИ. Собр. 3-е. Типография II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. СПб., 1909. Т. XXVI. № 28103.

¹³ Членами Госсовета вносились законодательные предложения, в частности, о новой организации попечительств о народной трезвости, о сокращении числа неприсутственных дней и пр. Более сложные дела, подлежавшие утверждению Советом, рассматривались в образованных в его составе постоянных и временных комиссиях. Некоторые законопроекты в порядке ст. 49 Учреждения Государственного Совета возвращались для нового рассмотрения в Государственную Думу. Например, разногласия между двумя палатами вызвали дела об установлении нового штата императорского сельскохозяйственного музея и об отпуске из государственного казначейства средств на приведение его в порядок, о привлечении населения Приморской и Амурской областей в сборы для воинского обучения в 1910–1912 гг., о дополнительном отпуске из средств государственного казначейства 10 000 000 руб. на нужды начального образования. Подробнее об этом см.: Всеподданнейший отчет председателя Государственного Совета за сессию 1909–1910 гг. Б.м., Б.г. С. 49.

¹⁴ Там же. С. 16–20, 20–21, 21–34. Как показывала практика, многие разногласия между этими учреждениями могли быть легко устранимы в соответствующей инстанции. В итоге большинство законопроектов принималось обеими законодательными палатами и утверждалось императором. Имела место быть и весьма слаженная, согласованная работа Государственной Думы и Госсовета. К примеру, за девятую со времени преобразования Совета сессию, проходившую на фоне чрезвычайных событий, когда Германия и Австро-Венгрия объявили войну России, среди прочих членами Госсовета были единогласно приняты внесенные Правительством и одобренные Думой проекты двух законов о финансовых мерах ввиду обстоятельств военного времени. Подробнее об этом см.: Всеподданнейший отчет о деятельности Государственного Совета за сессию 1913–1914 гг. Б.м., Б.г. С. 2–3.

Т.К. Красильникова

ПРОЯВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ТРАДИЦИЙ В СИСТЕМАТИЗАЦИИ КОРПОРАТИВНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОРПОРАЦИЯХ В РОССИИ XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА

В статье рассматриваются основные тенденции в развитии российского законодательства о корпорациях XIX — начала XX столетий. Показана роль Основных государственных законов Российской империи 1906 г. в законодательном закреплении права граждан на предпринимательские объединения, а также законодательства о корпорациях.

Ключевые слова: артель, корпорация, корпоративное право, торговая компания, торгово-промышленное законодательство, цеховая организация.

Т.К. Krasilnikova

**THE MANIFESTATION OF THE STATE-LEGAL TRADITIONS
OF SYSTEMATIZATION IN CORPORATE LAW AND LAW
ABOUT CORPORATIONS IN RUSSIA OF XIX — BEGINNING
OF XX CENTURIES**

This article discusses the basic tendencies of development of Russian legislation on corporations of the XIX — early XX centuries, about the role of the Fundamental laws of the Russian Empire 1906 the development of the law on business associations.

The author defines the role among institutional norms in this period was played by the legislation on corporations, which in one part contains provisions that expressly state power established, the other was considered “codified” the unwritten rules and customs.

Keyword: cooperative, corporation, corporate law, trade company, trade and industrial legislation, guild organization.

Одно из первых упоминаний о товариществах в России, зафиксированных в русских правовых памятниках, содержалось в Соборном уложении 1649 г.

Освоение отдельных организационно-правовых форм института юридического лица с целью активизации предпринимательской инициативы началось при Петре I. В период его правления появился ряд указов (от 27 октября 1699 г., 27 октября 1706 г., 8 ноября 1723 г.), которые, хотя и не содержали должной качественной законодательной основы, но, тем не менее, способствовали появлению в России компанейской организации купцов.

Активизация процесса образования корпораций в XIX в. привела к необходимости четкого законодательного регулирования их деятельности. В свою очередь, предоставление со стороны правительства многим корпорациям привилегий и монопольных прав в определенной степени препятствовало возникновению и развитию законодательства о корпорациях.

Формирование системы корпоративного законодательства XIX в. стало характерной тенденцией как для России, так и для стран Западной Европы. В период царствования Александра I в первой четверти XIX в. был издан ряд актов, закрепивших основы создания и деятельности отдельных видов товариществ. Правовые особенности деятельности товариществ в Российской империи были изложены в Уставе торговом, положения которого основывались на предписаниях «Постановления об устройстве гильдий и о торговых прочих состояний» от 14 ноября 1824 г.

Обзор развития коммерческого законодательства XIX в. обнаружил, что в России до принятия Основных государственных законов Российской империи 1906 г. не сложилось особой системы законодательства, регламентирующего деятельность корпораций. Имели место лишь отдельные законодательные акты, включенные в Свод законов Российской империи. Более того, Россия принадлежала к числу стран, в которых в действующем законодательстве не утвердилось римское право. Полную противоположность представляла Франция, где возникновение торгового права было обязано Торговому кодексу.

Законодательными актами, содержащими нормы действовавшего тогда в Российской империи торгово-промышленного права, выступали Свод законов гражданских, Устав торговый, Устав о промышленности, Горный устав, Общий устав российских железных дорог, Устав кредитный.

Законодательство Российской империи о торговых домах (товариществах — полных и на вере) не отличалось систематичностью и полнотой. Торгово-промышленные товарищества попадали под действие Свода гражданских законов, торговые товарищества — Устава торгового. В большинстве случаев нормы, направленные на урегулирование корпоративных отношений, не закреплялись в отдельных правовых актах и содержались главным образом в положениях гражданского и торгового права.

Необходимо отметить, что в России не было четко определенного разграничения между юрисдикцией коммерческого и гражданского кодексов. В правовой системе, где пределы действия коммерческого закона не были обозначены, уставная практика и обычаи делового оборота играли значительную роль при вынесении судебных решений.

Утвержденные императорской властью, уставы корпораций были включены в Полное собрание законов Российской империи. Отдельным официально опубликованным уставам придавался статус образцовых уставов, положения которых должны были взять за основу вновь образованные корпорации при составлении своих уставов¹.

В своих многочисленных решениях Сенат признавал устав «единственным основанием для определения обязанностей и ответственности вступающих в корпорацию лиц»² и устанавливал, что уставы, утвержденные императором, должны рассматриваться законами империи, а потому корпорации не могли выходить за пределы, налагаемые на них подобного рода уставами³. Такая роль устава в правовой регламентации деятельности компаний не могла быть оценена однозначно. Бесспорно, это приводило к отсутствию единого механизма правового регулирования корпоративных отношений. Но с другой стороны, именно уставная практика оказалась быстро менявшейся, приспосабливавшейся к развивающимся во второй половине XIX в. капиталистическим отношениям. Кроме того, это позволяло хозяйствующим субъектам обходить многие ограничительные положения общего законодательства. Со слов известного немецкого правоведа XIX в. А. Ренауда, «уставы имели большое значение для развития теории корпоративных объединений, так как они предлагали разнообразные организации внутри этих объединений»⁴. Именно благодаря этим уставам развивалась практика корпоративного дела и те формы отношений, которые этими уставами и иными учредительными актами были выработаны, и затем легли в основу законодательных постановлений⁵. Делом же науки должно было стать конструирование различных форм, их обоснование и использование в развитии теории корпораций.

Интернационализация деятельности различного рода предпринимательских объединений, расширение самостоятельности и влияния корпораций привели к значительному росту объема законодательных норм о корпорациях. Однако законодательство ни о торговых домах (ст. 59, 60 Устава торгового — о товариществах полных и на вере), ни о товариществах на акциях во второй половине XIX — начале XX в. не отвечало потребностям развития торгового оборота и лишь частично восполнялось практикой коммерческих судов и решениями Сената.

Быстрый рост монополистических объединений во всех отраслях промышленности послужил толчком для разработки механизма законодательного регулирования деятельности синдикатов и трестов. Профессор права XIX в. И.М. Гольдштейн считал, что законодательства большинства стран в отношении монополистических объединений можно было разделить на следующие группы:

1) законодательство тех стран, в которых сам факт создания соглашений между промышленниками или торговцами в некоторых или во всех отраслях производства признавался правонарушением;

2) законодательство стран, в которых устанавливались наказания только за совершенные картелями или трестами преступления, тогда как сам факт соглашения не преследовался;

3) законодательство стран, в которых не применялись меры уголовных репрессий, а лишь лишались юридической силы сделки, совершаемые картелями;

4) законодательство стран, правительства которых наряду с уголовно-правовыми и гражданско-правовыми мерами ограничивали возможность злоупотребления синдикатами и трестами своего монопольного положения в той или иной отрасли хозяйства при помощи арсенала средств экономической политики⁶.

Россию И.М. Гольдштейн относил ко второй группе стран.

Монополистические объединения в России не были легализованы, они возникали главным образом в виде акционерных обществ. В России отсутствовало отвечающее потребностям времени эффективно действующее акционерное законодательство, что пагубно сказывалось на регламентации деятельности монополистических объединений, тогда как в Германии не было потребности в законе для трестов и синдикатов в связи с тем, что «акционерный германский закон в общем признавался одним из лучших европейских акционерных законов»⁷.

Большее внимание, чем торгово-промышленные корпорации со стороны законодателя, получили цехи и артельные товарищества. Цеховая организация устанавливалась Инструкцией Главному магистрату и Правилами о приписке в цехи, принятыми при Петре I. Правовой статус цехов определялся Ремесленным и Городовым положениями, утвержденными Екатериной II. Своды постановлений о фабричной, заводской и ремесленной промышленности 1832 г. — под таким заглавием была подготовлена официальная сводка законодательства о мануфактурах, заводах и ремесле. Городское ремесло в России основывалось на цеховом устройстве. В соответствии с действующим тогда законодательством цех выступал как сословная организация ремесленников одного производства. В 1857 г. вышли два устава: «Устав о промышленности фабричной и заводской» и «Устав ремесленный», вошедшие в Свод законов Российской империи. Данные уставы представляли собой кодификацию обычаев, сложившихся на тот период в России.

Первые законодательные предписания об артелях содержались в Уставе о цехах 12 ноября 1799 г.⁸, откуда они позже были перенесены в Устав торговый. Для правительства оказалось невозможным регламентировать все стороны деятельности артелей. Цель законодательной деятельности со стороны государства состояла лишь в регламентации отношений, возникавших между нанимателями и артелью. В целом же организация и деятельность артелей попадали под действие обычного права.

В первой половине XIX в. были изданы и законодательные акты для отдельных видов артелей: Положение о дрягилах (1827 г.), Положение о частной золотопромышленности на казенных землях в Сибири (1838 г.), допускавшее создание рабочих артелей на золотых приисках; Устав путей сообщения (1857 г.), содержащий положения об артелях бурлаков; Устав Горный, включавший статьи об артелях рабочих, нанимаемых в рудники. Однако развитие различных видов кооперации требовало наличия единого четкого системного кооператив-

ного законодательства. Из-за отсутствия специального закона о кооперативных объединениях центральные ведомства при разработке первых уставов этих объединений должны были руководствоваться Положением «О благотворительных обществах и кассах»⁹. Лишь после Февральской революции 20 марта 1917 г. было опубликовано «Положение о кооперативных товариществах и их союзах»¹⁰, которое с некоторыми изменениями действовало в РСФСР все первое послереволюционное десятилетие.

Таким образом, законодательное регулирование деятельности корпораций в России осуществлялось по нескольким направлениям, которые совпадали с отраслевой структурой предпринимательства: торговое, кредитно-банковское, страховое и т.д.

¹ См.: Шелехов Д.П. Речь о пользе и важности компаний и сообществ для успехов и развития народной промышленности. СПб., 1829. С. 4

² См.: Решения Гражданского кассационного департамента Сената. 1893. № 59; 1901. № 127; 1902. № 38.

³ См.: Законы о товариществах. Акционерные общества, товарищества на паях, торговые дома, артели и др. Порядок их учреждения и деятельности, с разъяснениями Гражданского кассационного, бывшего 4-го Судебного департаментов и Общего собрания Правительствующего Сената / сост. В. Максимов. 2-е изд. М., 1911. С. 100–101.

⁴ Renaud A. Das recht der aktiengesellschaften. Leipzig, 1875. S. 56.

⁵ См.: Каминка А.И. Акционерные компании. Юридическое исследование. Т. 1. СПб., 1902. С. 283, 286.

⁶ См.: Гольдштейн И.М. Законодательства различных государств о синдикатах и трестах. СПб., 1910. С. 5.

⁷ См.: Каминка А. Предпринимательские союзы. СПб., 1909. С. 4.

⁸ См.: ПСЗ. I-Т. XXV. № 19187.

⁹ Свод законов. СПб., 1910. Кн. IV. Т. XIII.

¹⁰ См.: Сборник Постановлений Временного правительства о кооперации. М., 1917.

О.В. Шутило

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МИРОВОЙ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА

В статье рассматриваются особенности организации мировой юстиции и правового статуса мировых судей Российской империи; дается анализ изменений, внесенных в законодательство Законом о местных судах 1912 г.

Ключевые слова: судебная реформа 1864 г., мировая юстиция, мировые судьи, Закон от 15 июня 1912 г. «О преобразовании суда в сельских местностях».

O.V. Shutilo

FEATURES OF THE ORGANIZATION OF THE PEACE JUSTICE OF THE RUSSIAN EMPIRE, THE SECOND HALF OF XIX — EARLY XX CENTURY

The article analyzes the features of the organization of the world of justice and the legal status of magistrates of the Russian Empire, also is given the analysis of the changes which were made to the legislation by the law on local courts in 1912.

Keywords: judicial reform of 1864, justice of the peace, magistrates, law dated 15 June 1912 "On the transformation of the court into the rural areas".

© Шутило Ольга Викторовна, 2016

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: o.shutilo@yandex.ru

В результате принятия Основных государственных законов Российской империи (1906 г.) подданные России получили новые права и свободы: свободу веры, неприкосновенность жилища, собственности, свободу передвижения, свободу мысли, слова и печати, свободу мирных и без оружия собраний. В п. 22 Основных государственных законов говорилось, что «судебная власть осуществляется от имени Государя Императора установленными законом судами, решения коих приводятся к исполнению именем Императорского Величества». Реализация этих демократических начал потребовала от государства продолжения правовых преобразований, в т.ч. и судебной реформы.

Особенности организации мировой юстиции были разработаны законодателем еще в процессе подготовки проектов Судебных уставов 1864 г. Введение института мировых судей было обусловлено необходимостью обеспечения доступности правосудия для населения, стремлением увеличить количество судей и уменьшить нагрузку вышестоящих судов, возможностью передачи полномочий по формированию и финансированию мировой юстиции земским собраниям в связи с реформой органов местного самоуправления.

Законодателем были учтены особенности судоустройства России, обусловленные огромной территорией страны, на которой проживало множество национальностей и народностей со своими правовыми и культурными традициями. Так появились особенности российской модели мировой юстиции, состоявшие в большей выраженности связи мирового судьи с населением, наличии особых примирительных процедур, предоставлении судье права руководствоваться при разрешении дела не только законами, но и нравственными началами и нормами обычного права.

Следует отметить, что еще в процессе подготовки проектов судебной реформы пересеклись два противоположных взгляда на мировую юстицию. В соответствии с одним она рассматривалась как обособленная ветвь судебной системы с особыми целями и задачами; согласно другому — являлась звеном единой судебной системы. Эти противоречия в понимании назначения и статуса мирового судьи не были преодолены в ходе законодательных работ и трансформировались в текстах Судебных уставов 1864 г.

Мировая юстиция представляла собой замкнутую систему, обособленную от общих судебных органов. Общие суды обладали независимым территориальным устройством: их юрисдикция распространялась на судебные округа, которые не совпадали с административно-территориальным делением страны. Организация же мировых судов по территориальному принципу, совпадавшему с административно-территориальным делением, предопределила их зависимость от органов местной власти на территории, где они располагались.

В основе организации мировой юстиции лежала идея максимального приближения правосудия к населению. Исходя из этого, мировые судьи обязывались принимать прошения (жалобы) как в устной, так и письменной форме в любое время, даже находясь вне судебного участка. Это способствовало доступности мирового суда для населения, и в первые годы деятельности мировых судей число устных прошений составило 70% от общего числа дел¹.

Помимо рассмотрения дел в качестве первой инстанции, мировые судьи исполняли обязанности административного и охранительного порядка (выполняли нотариальные обязанности в своих участках, принимали меры по охране наследства, в случае отсутствия врача выдавали вместе со священником свиде-

тельства о болезни, освобождавшей от воинской повинности, несли обязанность по устройству арестных домов и по надзору за ними, приводили к присяге чины лесной стражи²).

В отличие от общих судов, в отношении которых действовал принцип назначения, основным способом формирования мировой юстиции выступали выборы, которые производились уездными земскими собраниями, а в городах — городскими думами. Лица, претендовавшие на должность мировых судей, должны были соответствовать специально предусмотренным для мировых судей образовательному, имущественному и земельному цензам.

В соответствии с образовательным цензом кандидат должен был получить высшее или среднее образование или прослужить не менее трех лет в таких должностях, которые могли дать навыки в ведении судебных дел³. Низкий образовательный ценз был вынужденной мерой в связи с дефицитом юридических кадров. По данным Министерства юстиции, в 1886 г. среди выборных мировых судей только 33% имели высшее юридическое образование⁴.

Законодатель стремился сформировать из мировых судей авторитетную местную власть, хорошо знакомую с местными обычаями, способными регулировать социальные конфликты в уезде. Поэтому в производстве мировых судей допускалось применения обычаев, причем, существовавших не только у крестьян, но и у лиц других сословий (например, торговых, аграрных обычаев). Констатация обычая могла производиться мировым судьей лично или на основании удостоверения, выданного учреждением, применявшим обычай⁵. Однако, если решение мирового судьи, вынесенное на основе обычая, пересматривалось Сенатом, то оно разрешалось на основании норм формального права.

Особое внимание реформаторы уделяли нравственным требованиям к кандидатам в должности мировых судей. Акцент делался не столько на юридические познания, сколько на авторитет и доверие местных жителей, знание местных нравов и безупречную репутацию кандидата. И во многих мировых судах, по меткому выражению А.Ф. Кони, можно было наблюдать «настоящее мировое, жизненное, чуждое бездушной формальности и равнодушной торопливости разбирательство»⁶. В большинстве своем население уезда было безграмотно, мировой судья часто не находил среди участников процесса грамотных людей. Весь судебный процесс, все доказательства сторон и мировые соглашения заключались «одною чистой совестью судьи»⁷. В особенности недоступно для понимания сторон было различие между апелляционной и кассационной жалобами. В результате мировым съездам приходилось самим разбираться, какую жалобу признавать кассационной, а какую апелляционной.

В отличие от общих судов, финансирование которых осуществлялось из государственного бюджета, содержание и организационно-техническое обеспечение мировых судей возлагалось на средства земств. Уездные земские собрания проводили выборы мировых судей, выделяли помещения для их камер и заседаний съездов, обеспечивали их литературой, содержали архивы и канцелярии. Суммы, выделяемые на мировую юстицию, составляли значительную часть обязательных расходов земств и в среднем по России к 1890 г. составили 32%⁸.

Поскольку закон не конкретизировал сумму жалования мирового судьи, местные органы определяли ее по собственному усмотрению. Так, например, мировые судьи Санкт-Петербурга получали жалование и содержание по должности в размере 7880 руб. в год, мировые судьи Казани, Н. Новгорода, Харькова — от

3400 до 5000 руб.⁹ Гораздо хуже дело обстояло в уездных городах, например, Камышинская управа Саратовской губернии платила мировым судьям жалование 1400 руб. в год, Вольская управа — 760 руб.¹⁰ Такое положение ставило мировых судей в зависимость от органов местной власти.

Недостаток денежных средств на местах не позволил реализовать в полном объеме и основной принцип построения мировой юстиции — близость суда к населению. Этого удалось достичь только в городах. В уездах, особенно малонаселенных и расположенных на огромном пространстве, расстояние от камер мировых судей составляло 40–100 верст. На уезд приходилось максимум 3–4 судьи, увеличить число которых не представлялось возможным вследствие как ограниченности земских средств, так и недостатка кадров.

Проблемы с финансированием сказались и на работе съездов мировых судей. Выделение помещений, их местонахождение всецело зависели от уездного земства, которое не всегда учитывало интересы правосудия. Так, например, Царицынское земство Саратовской губернии в 1872 г. перевело съезд мировых судей из центрального пункта посада Дубки на край уезда в г. Царицын, в результате чего расстояние камер мировых судей от местопребывания съезда увеличилось на 100 верст¹¹. Если в городах мировые съезды превратились в постоянно действующие органы, то в уездах заседания съездов часто откладывались из-за недостаточного количества участковых судей, из-за бездорожья, весенних паводков. В результате накапливались неразрешенные дела, нарушались сроки содержания под стражей подсудимых.

Съезды мировых судей часто жаловались на нехватку писцов в съездах и у мировых судей. Недостаточное содержание вызывало частую смену кадров, в связи с чем съезд мировых судей Петровского округа в 1883 г. вынужден был даже ходатайствовать о назначении на должность писаря «солдатского сына 15 лет, окончившего курс в Петровском уездном училище»¹².

Таким образом, наделение органов местного самоуправления полномочиями по организации работы мировой юстиции привело к нарушению принципа независимости мировых судей.

Высшей инстанцией в отношении мировых судей выступал Сенат, в который по данным Министерства юстиции поступало не более 1% судебных дел, решенных мировыми судьями. Вместе с тем дела мировой юстиции составили к 1887 г. 75% от общего числа дел, поступивших в Уголовный кассационный департамент и 84% от числа дел, поступивших в Гражданский кассационный департамент. На практике это выразилось в скоплении судебных дел в Сенате и нарушении сроков их рассмотрения. В связи с этим министр юстиции В.Н. Пален даже обратился в Государственный совет с инициативой создания губернского мирового суда в городах для предварительного рассмотрения поданных в Кассационные департаменты Сената жалоб на решения съездов мировых судей. Однако проект был отклонен, Государственный совет признал «раздробление кассационных полномочий» недопустимым и нарушающим основные начала, заложенные в Судебных уставах¹³.

Новый этап реформирования мировой юстиции был предпринят в период думской монархии. Проекты реформирования местного суда, выдвинутые Министерством юстиции и Государственной Думой, пройдя многочисленные обсуждения в Государственном Совете, были реализованы в Законе от 15 июня 1912 г. «О преобразовании суда в сельских местностях». Данный Закон расширял

полномочия органов местного самоуправления в отношении мировых судей. Помимо избрания судей, им предоставлялось право самостоятельно образовывать и сокращать судебные участки, определять их границы, организовывать работу съездов.

Должностные и образовательные цензы были увеличены. От кандидатов, имевших высшее юридическое образование, требовался половинный имущественный ценз либо трехлетний стаж работы на должностях присяжного поверенного, городского судьи, товарища прокурора окружного суда, нотариуса, земского участкового начальника. Срок полномочий мировых судей увеличился при повторном назначении до 6 лет.

В целях обеспечения независимости мировых судей большую часть затрат на их содержание брало на себя государство. Из государственного бюджета выделялись суммы на содержание мирового судьи, его разъезды, канцелярские расходы. Местные власти выделяли средства на обустройство камер мировых судей. Сумма окладов распределялись следующим образом: участковые судьи получали по 2800 руб. в год, добавочные — 2000 руб., председатели съездов — по 4200 руб. Участковые и добавочные судьи, помимо получаемого содержания, сохраняли право на получение пенсии за прежнюю службу¹⁴.

При сохранении участковых и почетных мировых судей законом учреждались должности добавочных мировых судей, к обязанностям которых относилось замещение участковых судей в случае их отсутствия либо чрезмерной загруженности последних. Вводилась должность секретаря мирового судьи, который назначался мировым судьей, получал жалование и состоял на государственной службе.

Из организационных новелл Закона о местном суде особое внимание заслуживают нормы, регламентировавшие статус мирового съезда. Он по-прежнему оставался апелляционной инстанцией по отношению к мировым судьям, но председатель съезда уже не избирался, а назначался императором по представлению министра юстиции из лиц, соответствующих требованиям, предъявляемым к членам окружного суда. В результате мировые съезды практически ставились на одну ступень с окружными судами. Выборный порядок избрания председателей съездов был сохранен в некоторых крупных городах — Санкт-Петербурге, Москве, Харькове, Саратове, Кишиневе, Одессе, Казани.

В целях совершенствования работы судов вводилась специализация мировых судей. По решению съезда за отдельными мировыми судьями в пределах мирового округа закреплялось рассмотрение конкретных категорий дел (торговых, вексельных и т.д.). Постановления съезда об этом публиковались в печати¹⁵.

Произошло реформирование волостных судов, которые включались в систему мировой юстиции. Мировой судья председательствовал на собрании выборщиков членов волостного суда и лично назначал секретаря волостного суда. Мировой съезд выступал в качестве кассационной инстанции, давал указы волостным судам, утверждал избранных лиц на должности, осуществлял дисциплинарный надзор за волостными судьями. Полномочия мировых судей, таким образом, значительно расширялись.

Изменения, внесенные законом о преобразовании местного суда, наряду с совершенствованием всей судебной системы, значительно улучшали организацию мировой юстиции, способствовали повышению независимости мировых судей и их статуса, увеличению гарантий прав граждан на судебную защиту. К сожалению, Закон не успел реализоваться на практике, этому помешали

революционные события, упразднившие мировой суд со всем государственным строем.

- ¹ См.: Петроградский мировой суд за 50 лет. 1866–1916 г. Т. 1. Пг., 1916. С. 253.
² См.: *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1884. Т. 1. С. 353.
³ См.: Учреждение судебных установлений. Ст. 19.
⁴ См.: Юридическая хроника // Журнал Министерства юстиции. 1887. Кн. 1. С. 185–187.
⁵ См.: *Анненков К.* Опыт комментария к Уставу гражданского судопроизводства. СПб., 1887. Т. 4. С. 134.
⁶ *Кони А.Ф.* Отцы и дети судебной реформы. М., 1914. С. 210.
⁷ Свод замечаний о применении на практике Судебных уставов за 1868 г. СПб., С. 120.
⁸ См.: Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за пятьдесят лет. СПб., 1914. Т. 2. С. 35.
⁹ См.: ГАСО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 4646. Л. 19 об.
¹⁰ См.: ГАСО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 4895. Л. 51–65.
¹¹ См.: ГАСО. Ф. 9. Оп. 2. Д. 17. Л. 58.
¹² См.: ГАСО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3739. Л. 38–39.
¹³ См.: История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911. СПб., 1911. Т. 4. С. 478
¹⁴ См.: Учреждение судебных установлений. Ст. 44: в ред. Закона от 15 июня 1912 г. // ПСЗ-З. Т. 32. Отд. 1. № 37328.
¹⁵ См.: Учреждение судебных установлений. Ст. 45¹: В ред. Закона от 15 июня 1912 г. // ПСЗ-З. Т. 32. Отд. 1. № 37328.

О.Ю. Фомина

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА СУДЕБНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ

В статье рассматривается процесс формирования правового статуса судебного представителя в России. Раскрывается цель создания института представительства — оказание правовой поддержки участникам судебного процесса в защите их прав и охраняемых законом интересов.

Ключевые слова: представитель, поверенный, гражданский процесс, арбитражный процесс, полномочия.

O.Yu. Fomina

EVOLUTION OF COURT REPRESENTATIVE'S LEGAL STATUS

The article investigates a question of evolution of court representative's legal status. The author notes that in Russia the legal status of the judicial representatives was formed for a long time. The institute of representation was created for a legal support to participants of trial in protection of their rights and legally protected interests, for providing qualified legal assistance.

Keywords: representative, attorney, civil procedure, arbitration proceedings, powers.

Правовое положение представителя в действующем законодательстве закреплено в гл. 5 ГПК РФ, гл. 6 АПК РФ и главе 5 КАС РФ, в соответствии с которыми граждане вправе вести свои судебные дела лично, а от имени организаций в суде выступают их органы, однако и те и другие могут предоставить такие полномочия иным лицам. Кроме того, как граждане, так и организации, вправе принимать участие в процессе совместно с представителем.

Институт представительства задумывался и был создан в целях оказания правовой поддержки участникам гражданского процесса в защите их прав и

охраняемых законом интересов, для оказания им квалифицированной юридической помощи¹.

Представитель по общему правилу совершает процессуальные действия от имени представляемого, не имея самостоятельного юридического интереса в разрешении правового конфликта, в связи с чем современными гражданским и арбитражным процессуальным законодательством так же, как и ГПК РСФСР 1964 г., он не отнесен к лицам, участвующим в деле. Вопрос: относится ли представитель к лицам, участвующим в деле, или же к лицам, содействующим осуществлению правосудия, до настоящего времени остается дискуссионным.

В России правовой статус судебных представителей формировался на протяжении долгого времени. В старейшем правовом памятнике древней Руси — Русской Правде — о судебном представительстве ничего не сказано. В то время в судебном процессе господствовал принцип личной явки сторон, поэтому некоторые ученые высказывали мнение, согласно которому институт представительства отсутствовал вовсе². Однако отсутствие нормативного закрепления представительства не исключает его существования в то время в форме обычая.

В теории выделяют следующие этапы развития: этап зарождения института прав защитника в России (с XV в. по 1864 г.); этап институционализации прав защитника в законодательстве царской России (1864–1917 гг.); этап возрождения коллегии защитников и становления адвокатуры (советский период); современный этап, на котором в т.ч. произошла конституционализация оказания бесплатной юридической помощи³.

Впервые нормативное закрепление судебного представительства на Руси получило в Псковской судной грамоте (1397–1467 гг.), устанавливавшей круг лиц, которые могли иметь представителя в судебном процессе (женщины, дети, монахи, глухие и дряхлые старики). В древнем Новгороде, в свою очередь, законодательство разрешало любому иметь поверенного (ст. 15, 18, 19, 32) и стороны, в случае наличия у них представителей в судебном процессе, должны были иметь дело только с ними (ст. 5)⁴. Однако принцип личной явки в суд продолжал господствовать еще на протяжении долгого времени. В Новгородской судной грамоте было закреплено, что обязанности судебных представителей могут исполнять родственники спорящих (ст. 16–18)⁵. Псковская судная грамота дополняла это положение тем, что судебными представителями могут быть все правоспособные граждане, за исключением тех, кто состоит на службе и облечен властью (ст. 68, 69)⁶. Первую группу лиц составляли т.н. «естественные представители», а вторую — наемные. Из наемных представителей постепенно создавался институт профессиональных поверенных.

Первой формой судебного представительства стало родственное представительство, которое являлось прообразом современного законного представительства. Одновременно с этим судебное представительство могло носить наемный характер. В более поздних правовых памятниках, таких как Судебники и Уложение царя Алексея Михайловича, достаточно часто упоминаются наемные поверенные⁷.

Свод законов Российской империи содержит Свод законов гражданских, который закрепил право любых лиц передавать свои полномочия другому лицу посредством доверенности, в которой он должен был обговорить, что «во всем, что его поверенный сделает по доверенности он верит, спорить и прекословить не будет»⁸. Если поверенный без просьбы на то доверителя давал в суде лживые

показания, то ответственность ложилась лично на него⁹. Таким образом, представитель по дореформенному законодательству обладал в процессе значительной свободой действий. Гражданину не нужно было специально оговаривать в доверенности полномочия, которые поверенный мог совершать от его имени и в его интересах. Таким образом, представитель, являясь относительно самостоятельным участником процесса, за свои ложные показания нес личную ответственность.

В результате реформ 1864 г. был утвержден Устав гражданского судопроизводства, который был отражен в заключительном т. XVI Свода законов Российской империи. Глава 2 Устава полностью посвящалась процессуальному статусу поверенных¹⁰. Здесь уже подробно регламентировался порядок их деятельности, права, обязанности и ответственность. Так, например, присяжным поверенным запрещалось покупать или иным образом приобретать права своих доверителей по их искам как на свое имя, так и под видом приобретения для других лиц. Все сделки такого рода признавались недействительными¹¹.

За нарушение своих обязанностей присяжные поверенные подлежали ответственности. Гражданско-правовая ответственность имела место тогда, когда по вине присяжного поверенного нарушались имущественные права доверителя; уголовная — когда поверенный совершал преступление и, наконец, дисциплинарная — при нарушении им своих обязанностей¹².

В результате судебной реформы 1864 г. правовой статус представителей получил детальную регламентацию. В дальнейшем ГПК РСФСР так же, как и современные ГПК РФ и АПК РФ, в своих нормах о представительстве сохранили основы, закрепленные в законодательстве XIX в. В соответствии со ст. 46 Устава гражданского судопроизводства 1864 г. поверенные занимались гражданскими делами на основании доверенности, засвидетельствованной в установленном порядке, или после устного объявления, поданного тяжущимся в суд¹³. В результате внесенных изменений в Устав тяжущийся получил возможность уполномочить присяжного поверенного заниматься всем делом в полном объеме или дать ему права на какие-либо определенные действия, кроме того, совершение отдельных процессуальных действий должны были быть четко обозначены в доверенности (право принести апелляционную жалобу, ходатайствовать об отмене решения, вступившего в законную силу, предъявить спор о подлоге или подать ответ по такому спору, избрать посредников для третейского разбора, окончить дело миром или передать полномочия другому лицу)¹⁴. Подобные ограничения сохранились в ГПК РСФСР 1923 г. (ст. 18), ГПК РСФСР 1964 г. (ст. 46), ГПК РФ (ст. 54), АПК РФ (ст. 62) и КАС РФ (ст. 56).

Современное гражданское процессуальное законодательство от предшествующего ГПК РСФСР 1964 г. отличается незначительно. Наиболее заметные изменения произошли в институте доверенности на представление интересов в суде. По сравнению с предыдущим кодексом, ГПК РФ 2002 г. и АПК РФ 2002 г. добавили к числу полномочий, которые должны быть специально обозначены в доверенности право представителя на подписание и предъявление в суд искового заявления, предъявление встречного иска, уменьшение размера исковых требований, изменение основания иска, а также его признание.

Новеллой также является закрепление в КАС РФ 2015 г. обязанности граждан, участвующих в деле и не имеющих высшего юридического образования, при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных право-

вых актов в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, в Верховном Суде РФ вести дела через представителей, отвечающих требованиям, закрепленным в КАС РФ.

Хотя становление института представительства и продолжалось на протяжении нескольких веков, с момента кодификации гражданского процессуального законодательства основные положения оставались неизменными. С течением времени менялись требования, предъявляемые к лицам, имеющим право быть представителями, условия их участия в процессе, объем их прав и ответственность.

В настоящее время в законодательстве прослеживается тенденция усиления зависимости объема прав представителей от волеизъявления доверителя, что существенно сокращает свободу их процессуальных действий. Однако такая тенденция распространяется не на все виды представительства. Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 93-ФЗ «О внесении изменения в статью 50 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»¹⁵ регламентируется, что адвокат, назначенный судом в качестве представителя ответчика, вправе обжаловать судебные постановления по делу. Согласно ст. 54 ГПК РФ право представителя на обжалование судебного постановления должно быть специально оговорено в доверенности, выданной представляемым лицом, но поскольку в данном случае представитель назначается в силу закона, а не договора, у него отсутствует возможность получить от представляемого лица подтверждение о наличии права обжаловать судебные постановления, вынесенные по делу.

Современное судебное представительство является самостоятельным институтом как гражданского, так и арбитражного процессуального права, и отличается по ряду критериев от представительства в гражданском праве: по характеру отношений между представителем и представляемым, по целям, по основаниям возникновения и возможным правовым последствиям. В зависимости от волеизъявления представляемого лица можно выделить добровольное (может появиться только при наличии волеизъявления представляемого) и обязательное представительство (волеизъявление не требуется). В свою очередь добровольное представительство подразделяется на договорное и общественное (основанием возникновения которого является членство представляемых лиц в общественных объединениях).

Таким образом, институт судебного представительства имеет длинную историю существования, корнями уходящую в XV в. За время своего существования некоторые элементы института были существенно изменены, а какие-то сохранились в неизменном виде. Все это свидетельствует о значимости данного явления как для науки, так и для практического применения. Вопросы судебного представительства и на сегодняшний день являются актуальными и дискуссионными.

¹ См.: Мельников А.А. Понятие представительства в гражданском процессе // Курс советского процессуального права: в 2 т. / ред. А.А. Мельников, Т.Е. Абова и др. М., 1981. С. 297.

² См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. СПб., 1888. С. 515; Васильковский Е.В. Организация адвокатуры: в 2 ч. Ч. 1: Очерк всеобщей истории адвокатуры. СПб., 1893. С. 307.

³ См.: Курова Н.Н., Вяткина Л.А. Оказание бесплатной юридической помощи в России: развитие института // Адвокат. 2014. № 8. С. 40.

⁴ См.: Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / отв. ред. О.И. Чистяков. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1994. С. 302–310.

⁵ См.: Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / отв. ред. О.И. Чистяков. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1994. С. 306.

⁶ См.: Памятники русского права / отв. ред. С.В. Юшков. Вып. 1: Памятники права Киевского государства X–XII вв. М., 1953. С. 108.

⁷ См.: Кузнецов И.Н. История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. Минск, 2000. С. 98.

⁸ Свод законов Российской империи. Т. X. Ч. 1, кн. 4. С. 167.

⁹ См.: Там же. С. 168

¹⁰ См.: Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений на коих они основаны. Ч. 1. СПб., 1866. С. 48.

¹¹ Российское законодательство X–XX веков. Т. 8: Учреждения Судебных Установлений. М., 1991. С. 400.

¹² См.: Там же. С. 368

¹³ См.: Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений на коих они основаны. Ч. 1. СПб., 1866. С. 49–50

¹⁴ См.: Гальперин С.И., Ротенберг Л.М. Устав гражданского судопроизводства с позднейшими изменениями и с объяснениями по решениям гражд. касс. деп. Правительствующего Сената по 1913 год включительно. Екатеринослав, 1913–1914. С. 53–54.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2298.

П.Ю. Мельников

ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РАСПАДА КРЕСТЬЯНСКОЙ СЕМЬИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX — НАЧАЛО XX ВЕКА)

В статье рассматриваются основные юридические механизмы распада традиционной крестьянской семьи Российской империи. В обычном праве насчитывалось три варианта: раздел, выдел и отход.

Ключевые слова: Российская империя, семья, домохозяйство, раздел, выдел, отход, власть домохозяина, доля имущества, обычное право, наследство, семейное право.

P.Yu. Melnikov

LEGAL MECHANISMS PEASANT FAMILY BREAKDOWN IN THE RUSSIAN EMPIRE (SECOND HALF OF XIX — EARLY XX CENTURY.)

The article discusses the features of the legal mechanisms of the collapse of the traditional peasant family of the Russian Empire. In customary law there are three options: a partition, highlight and waste.

Keywords: Russian Empire, family, household, section, isolated, waste, power householder, the share of the property, customary law, inheritance, family law.

Вторая половина XIX в. ознаменована в Российской империи кризисными явлениями традиционного аграрного общества. Поражение в Крымской войне со всей очевидностью показало колоссальное отставание России от европейских держав. На ликвидацию этого были направлены Великие Реформы 1860-х гг., введшие в стране принципиально новые принципы социального устройства, суда, самоуправления, военной организации. Естественно, что их результаты не могли проявиться мгновенно, а растянулись на десятилетия; в их числе и модернизация семьи — одного из самых консервативных институтов. Посколь-

ку большинство населения Российской империи в рассматриваемый период составляли крестьяне (примерно 85% по данным переписи 1897 г.), то речь идет о трансформации именно крестьянской семьи.

Основной тренд рассматриваемых десятилетий — уменьшение средних размеров семьи¹ и эволюция структуры (увеличение доли «малых» семей и уменьшение доли «сложных»)². Однако в данном случае важны не демографические изменения, а сопровождающая их юридическая база, расположенная как в общероссийском законодательстве, так и в крестьянских правовых обычаях, официально признанных для решения вопросов семейных, наследственных и имущественных³.

Согласно мнению исследователей дореформенное законодательство было направлено на сохранение в крестьянской среде больших, многопоколенных семей (по принятой на настоящий момент классификации Ласлетта — «сложная» семья⁴). При высокой нерегулируемой рождаемости очень часто возникала ситуация, при которой женатые дети (а в отдельных случаях — внуки или боковые родственники) жили вместе со своими родителями в одном доме, подчиняясь власти домохозяина («большака»). Такая семья при всей сложности взаимоотношений старших и младших являлась более стабильной экономической ячейкой, нежели семья «малая» (супруги плюс дети); смерть одного члена семьи, что в рассматриваемый период случалось довольно часто, в сложной семье переносилась не в пример легче малой, для которой потеря единственного кормильца грозила нищетой и разорением. Неудивительно, что государство, заинтересованное в платежеспособности населения, старалось по мере сил сдерживать семейные разделы, не разрешая взрослым женатым сыновьям селиться отдельно. К таким нормам относилось, например, одно из правил рекрутской повинности: «не давать изъятия от призыва ни брату, ни родственнику отданного в службу крестьянина, если после поступления сего последнего на службу семейство его разделилось законным порядком; с чем вместе все бывшие дотоле рекрутские заслуги семейства по общим правилам, уничтожаются и ни в какой расчет более не приемлются»⁵. В среде владельческих крестьян прослеживалась та же тенденция, только исходящая не из нормы закона, а от усмотрения помещика: запрет на раздел хозяйства, по мнению исследователей, присутствовал в помещичьих инструкциях постоянно⁶.

Великие Реформы устранили крепостное состояние; несколько позднее была отменена и рекрутская повинность. Вторгавшиеся в традиционную деревню новые экономические реалии неумолимо размывали старый патриархальный уклад, что не могло не сказываться на семейной структуре. Все чаще дети требовали освобождения от власти отца, выделения себе собственного хозяйства, самостоятельной жизни — что влекло уменьшение числа сложных семей и увеличение количества семей малых. Однако юридические механизмы этого процесса могли существенно различаться.

Первым вариантом было отделение сына в самостоятельное хозяйство еще при жизни отца. Такой вариант в обычном праве фигурировал под названием «выдел» и относился к области имущественного права⁷. Наиболее характерной его чертой была существенная зависимость от воли большака, поскольку он являлся собственником всего имущества. Именно домохозяин определял сам факт выдела и мог воспрепятствовать самостоятельности сыновей, причем в спорных ситуациях волостной сход неизменно становился на его сторону. При всей об-

ширности Российской империи этот вопрос решался однозначно и на Севере, и в Малороссии⁸ и, что характерно, абсолютно идентично законодательству общеимперскому: «Родители и восходящие родственники властны выделять детей своих и потомков, назначая им часть из своего имущества... Дети не могут, даже по достижении совершеннолетия, требовать от родителей выдела частей...»⁹. На запрет выдела не влиял ни преклонный возраст домохозяина, ни настойчивые просьбы детей о выделе (по утверждению С.В. Пахмана, в последнем случае возможно было даже лишение сына права участия в доле имущества). Подобно факту выдела размер выделяемой доли также находился в прямой зависимости от решения домохозяина («на то его отцовская воля»).

Следует оговориться, что и в вопросе выдела для решения домохозяина существовали определенные «ограничители». Именно в них проявляется специфика обычного крестьянского права, использовавшего при решении ряда вопросов свои, очень необычные институты. К ним можно отнести в первую очередь интересы «мира», общины, для которой платежеспособность хозяйства могла быть оценена выше, нежели безусловное право домохозяина на свое имущество (например, если невыдел грозил разорением или большак был привержен пьянству); «...принимается также в соображение, заслуживает ли и сын того, чтобы суд мог решиться на исполнение его просьбы, есть ли он человек трезвый и трудолюбивый, помогал ли отцу в хозяйстве и т.п.»¹⁰. Последний фактор многими исследователями XIX в. обозначался как «трудоной» и зачастую даже ставился во главу всей семейной организации.

Другой путь распада крестьянской семьи назывался «раздел». Здесь требуется некоторое уточнение: часто разделом и в литературе, и в официальных документах называлось любое дробление домохозяйства. Однако в собственно юридическом смысле «раздел» противопоставлялся «выделу», несмотря на одинаковый конечный результат; принципиальное различие между этими вариантами заключалось в том, что выдел происходил при жизни домохозяина и, как уже упоминалось, относился к области имущественных прав. Выделу противопоставлялся собственно раздел, происходивший уже после смерти большака и потому находившийся в области норм наследственного права. В силу этого многие правила раздела принципиально отличались от выдела при внешней схожести конечных результатов¹¹.

По сравнению с выделом, раздел являлся более вариативным действием, зависимым от ряда факторов и потому не столь определенным. В первую очередь это касалось времени проведения раздела; он мог быть сделан либо сразу после смерти домохозяина или отложен, причем зачастую — на весьма существенный срок (например, если участники раздела еще малолетние или раздел окажет слишком серьезное влияние на хозяйство). В результате мог измениться и круг участников, и размер причитающихся им долей.

При разделе, следуемом непосредственно за смертью большака, обычно принимали участие только мужчины — кровные родственники («дочь при сыновьях не наследница»), причем ближайшие устраняли последующих. В число участников могли быть допущены и люди со стороны, например, зятя, принятые в семью; как правило, их участие заранее оговаривалось в специальном документе. Участники раздела получали равные доли, определяемые на сельском сходе и распределяемые по жребию¹².

Если же реализовывался другой вариант раздела, проводимого спустя время после смерти домохозяина, то его условия могли существенно отличаться от первоначальных. Если братья (чаще всего делились именно они) по тем или иным причинам откладывали раздел, то домохозяйство становилось совместной собственностью под управлением одного из них (а иногда, при их малолетстве, управляющим мог быть дядя, или даже мать-вдова). Этот «временный большак» уже не был собственником имущества, а только лишь его хранителем без права распоряжения; уровень подчинения ему членов домохозяйства также отличался от классического варианта.

В таком состоянии (в литературе эти структуры называют «братскими семьями») семья могла пребывать довольно длительный срок, в течение которого с ней могли произойти существенные изменения (один умер, другой занялся отходничеством, родились несколько детей, появился т.н. зять-«влазень» и т.д.). Все эти факторы могли если не кардинально изменить условия раздела, то существенно повлиять на его результаты — в зависимости от личного поведения, вклада в имущество и т.д. Данные обстоятельства были взяты на вооружение многочисленными приверженцами теории «трудовой» или «артельной» семьи, в соответствии с которой все имущество считалось совместной собственностью и каждый участник в силу трудового вклада имел право на некоторую долю¹³. Тут были возможны различные варианты: либо один из братьев больше работал непосредственно в хозяйстве (особенно в областях с развитым отходническим промыслом) и, следовательно, пользовался приоритетом; либо это были дядя и малолетний племянник, находившийся долгое время под опекой (и дядя при разделе получал дополнительную долю в качестве вознаграждения).

На размер долей мог оказывать влияние и региональный аспект (в земледельческих районах земельный пай делился поровну, в отходнических — в зависимости от личного вклада). В ряде случаев учитывался и возраст: чаще отцовскую избу (а вместе с ней — и содержание престарелых родителей) наследовал младший сын, а старшие отстраивались отдельно («младшему сыну на корню сидеть, а старшему на новоселье»)¹⁴.

Наконец, третьим вариантом распада крестьянской семьи считался «отход». Он представлял собой отделение члена семьи в самостоятельное хозяйство без согласия, а то и вопреки воле большака, и без получения какого-либо имущества. Частота этого явления, подобно разделу и выделу, могла сильно различаться по времени и служила хорошим индикатором кризиса традиционных патриархальных семейных отношений.

Согласно обычаю за родителями признавалось право требовать, чтобы дети, даже взрослые, жили вместе с ними и не покидали дом без их согласия. Исключение могло составлять желание сына заняться промыслом — тогда отец был обязан «выправить» ему паспорт; также все авторы подчеркивают в качестве легализующего отход факта снохачество большака. Самовольный же уход влек за собой жалобу в волостной суд, становившийся на сторону родителей; к непослушному сыну могли применяться санкции — в виде увещевания, телесного наказания, а чаще — в виде дополнительных платежей (платить определенное время половину податей отца, уплачивать за него часть оброка, выплатить отцовский долг и т.д.)¹⁵.

Однако новые жизненные реалии постепенно размывали традиционный фундамент. «Сегодня женился, а завтра отделился», «ноне с сыновьями, особенно

женатыми, не справишься ни крестом, ни пестом» — характерные высказывания старшего поколения конца XIX в. говорят сами за себя. «Отдел женатого сына от семейства отца, отдел самовольный, «без благословления родительского», сделался в последнее время среди владимирских крестьян явлением обыденным; еще 20–25 лет тому назад (в первую пору после освобождения) он являлся исключением из общего правила; тогда отделы были редки, обращали на себя общее внимание, и даже побуждали деревенскую сходку или стариков вмешиваться без всякого приглашения в семейные отношения разделяющейся семьи»¹⁶, — свидетельствует современник.

Характерно, что отход, даже и влекущий за собой штрафные санкции, не предполагал полного устранения сына от имущества отца. Это касалось в первую очередь земельного надела; многочисленные корреспонденты бюро В.Н. Тенишева однозначно утверждали, что отделившийся сын получал равную долю наделной земли наравне с остальными сыновьями, за исключением, может, земли выкупленной¹⁷.

В целом следует отметить, что все варианты дробления крестьянской семьи, довольно редкие в середине XIX в., в начале XX в. стали явлением обыденным; их распространение — хороший показатель преобразования традиционной крестьянской семьи в соответствии с новыми жизненными условиями.

¹ См.: Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII–XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 2003. Т. 1. С. 221.

² См.: Там же. С. 226.

³ См.: Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ). Собр. 2-е. Т. 36. Отд. 1. № 36657. Ст. 38.

⁴ Подробнее о классификации см.: Ласлетт П. Семья и домохозяйство: исторический подход // Брачность, рождаемость, семья за три века: сборник статей. М., 1979. С. 132–157.

⁵ Свод законов Российской империи, повелением государя Николая Первого составленный (далее — СЗРИ). СПб., 1857. Т. 4, кн. 1: Уставы рекрутские. С. 907.

⁶ См.: Александров В.А. Сельская община в России (XVII — начало XIX в.). М., 1976. С. 300–302.

⁷ Подробнее о данном институте см.: Мельников П.Ю. Выдел в крестьянском обычном праве Российской империи XIX в. // Право. Законодательство. Личность. 2012. № 2 (15).

⁸ См.: Ефименко П.С. Сборник народных юридических обычаев Архангельской губернии. Архангельск, 1869. С. 59–61; Федоров В.А. Семейные разделы в русской пореформенной деревне // Сельское хозяйство и крестьянство северо-запада РСФСР в дореволюционный период: межвузовский сборник научных трудов. Смоленск, 1979. С. 34; Труды этнографо-статистической экспедиции в западно-русский край, снаряженной императорским русским географическим обществом. Юго-западный отдел. Материалы и исследования, собранные д. чл. П.П. Чубинским (далее — Труды...). СПб., 1872. Т. 6: Народные юридические обычаи по решениям волостных судов. С. 44–45.

⁹ СЗРИ. Т. 10. Ч. 1. Кн. 3. Ст. 994, 995.

¹⁰ Пахман С.В. Обычное гражданское право в России (юридические очерки). СПб., 1877–1878. Т. 2. С. 180.

¹¹ Подробнее об этом см.: Мельников П.Ю. Раздел в крестьянском обычном праве Российской империи XIX в. // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99).

¹² См.: Ефименко П.С. Сборник народных юридических обычаев Архангельской губернии. Архангельск, 1869. С. 61; Добротворский Н. Крестьянские юридические обычаи в восточной части Владимирской губернии (уезды Вязниковский, Гороховецкий, Шуйский и Ковровский) // Юридический вестник. 1889. Т. 2. С. 285, 286; Семенова-Тянь-Шанская О.П. Жизнь «Ивана». Очерки из быта крестьян одной из черноземных губерний. М., 2010. С. 134; Труды этнографо-статистической экспедиции в западно-русский край, снаряженной императорским русским географическим обществом. Юго-западный отдел. Материалы и исследования, собранные д. чл. П.П. Чубинским. Т. 6: Народные юридические обычаи по решениям волостных судов. СПб., 1872. С. 51, 53.

¹³ О «трудовой» или «артельной» теории семьи подробнее см.: Мельников П.Ю. Особенности обычного прав Российской империи XIX в.: «трудовая» теория крестьянской семьи (основные положения и контраргументы) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2 (103).

¹⁴ См.: Федоров В.А. Указ. раб. С. 42.

¹⁵ См.: Пахман С.В. Указ. раб. С. 171–172.

¹⁶ Добротворский Н. Указ. раб. С. 277.

¹⁷ См.: Федоров В.А. Указ. раб. С. 36–37.

Н.С. Судоргин

КУЛЬТУРНО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ФУНКЦИЯ ЗЕМГОРА (НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧИЛИЩА ТЕХНИКОВ ПУТЕЙ СООБЩЕНИЯ)

Статья посвящена деятельности Училища путей сообщения Всероссийского земского союза в Праге (1922–1927 гг.).

Ключевые слова: земский союз, культурно-просветительская работа, эмиграция, железнодорожные кадры.

N.S. Sudorgin

CULTURAL AWARENESS AND EDUCATIONAL ROLE OF ZEMGOR (ON EXAMPLE OF SCHOOL COMMUNICATIONS TECHNICIANS)

The article is devoted to the activities of the School of communications of the all-Russian Zemstvo Union in Prague (1922–1927 gg.).

Keywords: Zemstvo Union, cultural and educational work, emigration, railway footage.

Принявшая часть русской эмиграции, Чехословацкая Республика предоставила русской молодежи полную возможность получить и закончить образование в разнообразных по своему профилю школах. Кроме того, были созданы новые учебные заведения. К числу последних относится Русское высшее училище техников путей сообщения.

Необходимо отметить, что подготовка квалифицированных кадров для обслуживания железных дорог имела в России глубокие исторические корни. Это связано в первую очередь с пореформенным развитием России. Потребность в техниках путей сообщения настолько остро ощущалась в России, что уже в 1888 г. было утверждено особое Положение о техниках путей сообщения.

Институт инженеров путей сообщения, а также некоторые округа получили право проводить экзамены для лиц, желавших получить это звание. Испытания производились по программам, разработанным данным Институтом. К экзаменам допускались лица со средним образованием, имевшие стаж работы по специальности не менее года¹.

В то время железнодорожная сеть в России едва достигала 25 тыс. верст, также были слабо развиты и обыкновенные пути сообщения. Однако в последовавшие 30 лет, вплоть до начала Гражданской войны, железнодорожное строительство бурно развивалось (за это время протяженность железных дорог утроилась), строились и обыкновенные дороги. Поэтому дефицит в технических работниках путей сообщения значительно увеличился.

После окончания гражданской войны у инженеров, работавших по данной специальности, занесенных волной эмиграции в Чехословакию, возникла идея организовать специализированное училище. Эта мысль была одобрена Обществом русских инженеров и техников. В середине 1922 г. ее поддержал Земгор.

© Судоргин Николай Сергеевич, 2016

Кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); nickolay.sudorgin@yandex.ru

Совместные усилия этих организаций помогли в принятии решения Министерством иностранных дел Чехословацкой Республики об открытии училища данного профиля и отпуске средств на его содержание. Училище было организовано Земгором совместно с Обществом русских инженеров и техников в Чехословацкой Республике (далее — Общество) в декабре 1922 г. Задачи училища, его учебный план, учебная программа и общая смета были закреплены в «Положении об училище»².

Исполнительными органами управления данного учебного заведения являлись: директор, помощник директора, учебный совет, хозяйственный совет. Высший надзор и контроль над ходом дел принадлежали: по учебно-административной части — Обществу инженеров и техников, а по финансово-хозяйственной части — Земгору. Для практической реализации данных функций Общество и Земгор образовали объединенный орган — Наблюдательный комитет училища, главная цель которого — согласование интересов и действий Общества и Земгора при разрешении текущих дел училища и устранение трений между органами управления училищем.

Директор и его помощник избирались на 2 года по соглашению между Обществом и Земгором. Первым директором училища стал инженер С.И. Понченко, в начале 1924 г. на этой должности его сменил инженер А.Ф. Новицкий³.

Правление Общества имело следующие полномочия: утверждало постановления ученого совета училища, касавшиеся учебного плана и программ по отдельным предметам, решало текущие вопросы, которые представлялись ему Наблюдательным комитетом. Юридическую ответственность по Училищу нес Земгор. В соответствии с этим ему принадлежали следующие права: утверждение общих и специальных текущих приходно-расходных смет и балансов, изыскание кредитов, ведение общей денежной и хозяйственной отчетности и составление соответственных годовых отчетов, зачисление на службу и увольнение лекторов, руководителей и прочих служащих училища и его учредителей. Первоначальный учебный план и программа были составлены применительно к выпуску железнодорожных техников.

После открытия училища были получены отзывы от других Союзов русских инженеров за границей. В них говорилось о насущной потребности подготовки работников более высокой квалификации — техников путей сообщения. Переработанный проект программы и учебного плана применительно к новой специальности был озвучен представителями Земгора на Парижском инженерном съезде. На нем было единогласно признано, что именно этот тип технического учебного заведения был наиболее необходим. В соответствии с расширением программы и новыми целями в начале 1923 г. училищу было присвоено новое наименование — «Русское Высшее Училище техников путей сообщения в Праге»⁴.

В Училище принимались русские граждане мужского пола, не старше 35 лет, имевшие образование не ниже 6 классов среднего учебного заведения и успешно выдержавшие вступительные экзамены по математике, физике, русскому языку в объеме, установленном учебным советом Училища. Преподавание велось на русском языке, обучение было бесплатное. Число слушателей, находившихся на иждивении Чехословацкого Правительства каждый год определялось Министерством иностранных дел. Слушатели, выполнившие с успехом обязательные работы и испытания, получали по окончании курса Училища установленный

диплом на звание техника путей сообщения (п. 8 «Общего положения об училище»)⁵.

Первых слушателей в Училище было 40 чел. Они сдали конкурсный экзамен в декабре 1922 г. Знания проверялись по алгебре, геометрии, физике, русскому языку. Всего было подано 102 заявления. Среди них имели незаконченное высшее — 14 чел., законченное среднее — 65 чел., законченное среднее не ниже 6 класса — 23 чел. (из них 11 человек — с техническим образованием)⁶.

Для прохождения программы по подготовке на звание техника путей сообщения необходимо было иметь знания в полном объеме курса среднего учебного заведения, которые было необходимо восстановить после Первой мировой и Гражданской войн. Поэтому был введен повторный курс элементарной математики и физики в полном объеме среднего учебного заведения. Цикл лекций по этим предметам продолжался более полутора месяцев. За это время было прочитано: по алгебре — 44 ч, по геометрии — 52 ч, по физике — 40 ч. Чтение лекций по физике сопровождалось демонстрацией опытов в физическом кабинете Карлова Университета. Параллельно началось обучение слушателей чешскому языку, занявшее 56 лекционных часов⁷. Затем были проведены экзамены, в результате которых все слушатели, кроме одного, были допущены к слушанию лекций по специальным курсам.

В училище преподавались сугубо специальные предметы (кроме чешского языка), такие как: теоретическая механика, строительные материалы, геодезия, железные дороги, мосты, обыкновенные дороги, архитектура, общая электротехника, прикладная механика. Всего 24 предмета — лекции — 1376 ч, практические и графические работы — 1610 ч.⁸

В течение 1923–1924 учебного года для слушателей Училища, кроме чтения специальных предметов, с целью практического ознакомления был произведен ряд экскурсий: в технический музей, на известковый, лесопильный, деревообделочный, силикатный заводы, а также экскурсия для осмотра свайных работ на набережной реки Влтавы.

Определенные трудности в первые года существования Училища возникали со специальной литературой. Выход был найден: преподаватели предоставили свои рукописные лекции, которые за счет средств училища переписывались слушателями на пишущей машинке и размножались в нужном количестве экземпляров. Чертежи к лекциям размножались литографским способом.

Размер ежемесячной стипендии от Правительства каждому слушателю равняется 500 крон (по данным Е.П. Серапионовой, в конце 20-х гг. XX в. прожиточный минимум на одного человека определялся в 800–1000 крон в месяц)⁹. Кроме того, слушатели пользовались правом льготного проезда на трамвае и по железным дорогам. По аналогии с Автомобильно-тракторной школой слушателями была организована при Училище касса взаимопомощи.

Первый прием в Училище был проведен в декабре 1922 г. Были приняты 40 слушателей. Занятия начались 1 января 1923 г. В 1924 г. занимались 43 чел.; в 1925 г. — 26 чел.; в 1926 г. — 28 чел.; в 1927 г. — 31 чел. Было выпущено: в марте 1925 г. — 28 чел., в марте 1926 г. — 32 чел., в марте 1927 г. — 20 чел.¹⁰

Средства на содержание училища отпускались Министерством иностранных дел по ежегодно утверждаемым Общим собранием объединения и самим Министерством расходным сметам. Месячная смета в течение 1923 г. определялась в 40 000 крон; в 1924 г. — в 70 000 крон, которая с октября 1924 г. была сокращена

до 63 000 крон, в 1925 г. ежемесячная смета составляла 59 300 крон. В пределах сметы Комитету было предоставлено право передвижения средств при условии, что общая сумма расходов на год не превысит суммы, установленной по годовой смете.

Таким образом, Объединение российских земских и городских деятелей в Чехословацкой Республике (Земгор) наряду с благотворительной деятельностью во второй половине 20-х гг. XX столетия особое внимание уделяло культурно-просветительской работе. При этом Земгор стремился, повышая культурно-образовательный уровень беженцев, принести пользу не только им, но и России, нуждавшейся в хорошо подготовленных специалистах.

¹ См.: ГАРФ. Ф. 5886. Оп. 1. Д. 88. Л. 1.

² См.: ГАРФ. Ф. 5894. Оп. 1. Д. 3. Д. 3., Л. 3 об.

³ См.: ГАРФ. Ф. 5764. Оп. 1. Д. 88. Л. 82. Д. 113. Л. 6; Ф. 5894. Оп. 1. Д. 3. Л. 5–11.

⁴ См.: ГАРФ. Ф. 5764. Оп. 1. Д. 113. Л. 1.

⁵ См.: ГАРФ. Ф. 5894. Оп. 1. Д. 3. Л. 4.

⁶ См.: ГАРФ. Ф. 5764. Оп. 1. Д. 113. Л. 1 об.

⁷ См.: ГАРФ. Ф. 5764. Оп. 1. Д. 113. Л. 1 об.

⁸ См.: ГАРФ. Ф. 5886. Оп. 1. Д. 88. Л. 84.

⁹ См.: *Серпионова Е.П.* Российские эмигранты в Чехословакии в межвоенные годы // Вопросы истории. 1994. № 5. С. 127.

¹⁰ См.: ГАРФ. Ф. 5886. Оп. 1. Д. 88. Л. 5, 5 об.

А.А. Афанасьева

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА

В статье на основе действующего отечественного законодательства и международного права рассматривается вопрос о конституционном понятии ограничения прав человека.

Ключевые слова: ограничение прав и свобод человека, права и свободы человека, международное законодательство, Европейский союз.

A.A. Afanasyeva

ON THE CONCEPT OF THE CONSTITUTIONAL RESTRICTIONS ON HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE EUROPEAN UNION

On the basis of the current national and international law, scientific works and research the author addressed the issue of the constitutional concept of restriction of human rights.

Keywords: restrictions of rights and freedoms, human rights and freedoms, international legislation, European Union.

Установление конституционных ограничений — основная проблема определения пределов свободы человека в обществе. Очевидно, что каждый человек должен считаться с такими правами и свободами других лиц, должен содей-

ствовать или не препятствовать нормальному функционированию коллективов, общественных, а также государственных институтов. Получается, что свобода каждого человека простирается лишь до той границы, за которой начинается свобода других.

Ограничения, закрепленные в конституциях зарубежных стран, являются границами, в пределах которых субъекты могут использовать свои права и свободы. Такие границы зачастую вводятся и при помощи установления обязанностей, запретов, приостановлений, а также ответственности. К примеру, Конституцией РФ закреплено, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Такие ограничения в дальнейшем выступают определяющим индикатором, который позволяет установить степень свободы и защищенности человека. В юридической литературе конституционными ограничениями принято считать границы, в пределах которых субъекты должны действовать, использовать свои права и свободы, установленные в Конституции¹.

По мнению А. В. Колокольцева, «конституционно-правовые ограничения определяют степень защищенности и свободы личности, и являются неким отделением законности от произвола»².

Конституционное право как основополагающая отрасль для любой национальной правовой системы содержит основные понятия, связанные с ограничениями прав человека, и критерии правомерности их введения, которые в дальнейшем развиваются в других отраслях внутригосударственного права. Этот факт придает особое значение изучению норм, касающихся ограничения прав человека, которые содержатся именно в конституционном праве.

Значение термина «ограничение» в словаре определяется как грань, предел, рубеж; правило, которое умаляют какие-либо права, действия; способствуют сужению возможностей и т.д.³

К примеру, В.Б. Исаков определяет ограничение как «сознательно установленные обществом запреты»⁴. М.А. Нагорная говорит об «изменении содержания и объема нормы права»⁵. В.И. Гойман определяет ограничение как «осуществляемое в соответствии с предусмотренными законом основаниями в установленном порядке сужение объема»⁶.

В отечественной науке теории государства и права ограничение — это правовое сдерживание противозаконного деяния, которое создает условия для удовлетворения интересов главного субъекта и общественных интересов в охране и защите, а также установленные границы в праве, в пределах которых субъекты должны действовать⁷. А.В. Малько полагает, что, несмотря на отрицательную мотивацию ограничения прав, они играют одновременно и положительную роль при правовом регулировании поведения, т.к. направляются на установление социально полезных интересов государства, общества⁸.

Юридическая наука дает следующие дефиниции: «ограничения» — «лишение или сужение субъективного права»⁹; «обусловлена природными, социальными и духовными причинами система конституционно-правовых средств, определяющая носителя, сферу нормативного содержания и порядок реализации основных

прав человека и гражданина, но допустимая лишь в случае соответствия формальным и материальным критериям»¹⁰.

По мнению Б.С. Эбзеева, ограничением прав и свобод являются допустимые Конституцией и определенные федеральным законодательством изъятия из конституционного статуса человека и гражданина. Помимо прочего, ограничение основных прав можно связать с изъятием одного из правомочий в совокупности составляющих нормативное содержание основных прав и свобод¹¹.

Относительно стран Евросоюза, например Великобритании, юридического понятия «ограничение прав человека» нормативные акты не содержат. С 1998 г. в Соединенном королевстве принят Закон о правах человека¹², который интегрировал положения Европейской конвенции по правам человека в национальное законодательство Великобритании.

Основные права и свободы в Федеративной Республике Германии имеют особое значение. В Конституции 1949 г.¹³ они поставлены в начале документа, в ней установлены четкие законодательные основания для вмешательства в права и свободы. Легитимного понятия ограничений прав человека Конституция также не содержит. Формальной предпосылкой вмешательства в основные права служит то обстоятельство, что оно может быть допущено только с помощью закона или на основе закона.

В ст. 5 Декларации прав человека и гражданина, принятой во Франции в 1789 г.,¹⁴ говорится о том, что законом запрещаются лишь такие действия, которые вредны для общества, т.е. все, что не запрещено законом, дозволено. Никто не должен делать не предписанное в законе.

В истории Франции вмешательство в сферу прав человека считается то необходимым, то недопустимым. Этот переход от крайности к крайности можно проследить, анализируя основные источники конституционного права Французской Республики в области прав и свобод человека — Декларации прав человека и гражданина и преамбуле Конституции 1946 г., а также некоторых актах, которые до сих пор составляют часть действующей Конституции Франции.

Конституцией предоставлено право законодателю устанавливать правила, которые касаются гражданских прав и основных гарантий, предоставленных гражданам для пользования публичными свободами. Ограничение прав и свобод человека государством допускается, но с целью защитить высшее публичное требование. Принятые меры должны быть строго пропорциональны угрозе этого интереса.

В основном государства-страны Европейского союза ссылаются на Европейскую конвенцию по правам человека¹⁵.

Многообразие теоретических трактовок, присутствующих в международно-правовых документах, обуславливает неоднозначность употребления положений относительно ограничений прав и свобод человека и гражданина. Так, Всеобщая декларация прав человека в ст. 29 предписывает, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали и общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». Таким образом, из вышеприведенной статьи видно, что Декларация использует термин «ограничение».

Также термин «ограничение» используется и в ст. 10 Европейской конвенции о защите прав и свобод человека: «...Осуществление свобод выражения мнения, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом».

Термин «ограничение» также использован в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению.

Из вышеперечисленных примеров видно, что единого терминологического понимания вопроса, который связан с ограничением прав и свобод человека, не имеется. В то же время на основе анализа положений российской Конституции и конституций государств Евросоюза можно сделать вывод, что конституционные ограничения прав человека в этих странах рассматриваются как исключительные меры конституционно-правового характера, призванные защитить общественные интересы. При этом они во многих случаях носят исключительный характер, но общим является правило, что свобода одного индивида заканчивается там, где начинается свобода другого. Таким образом, здесь заложены и критерии определения правомерности конституционных ограничений прав человека, к которым в первую очередь можно отнести необходимость гарантировать равные права и свободы всем физическим лицам, находящимся на территории государства, а также необходимость соблюдения и защиты интересов общества в целом.

Следовательно, ограничение прав и свобод человека зачастую обуславливается различными факторами, в основном политико-правового свойства, имеющими определенные цели, которые достигаются как правовыми так и неправовыми способами и средствами, количественным или качественным умалением субъектами власти прав и свобод человека.

¹ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 68.

² Колокольцев А.В. Конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 102.

³ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1999. Т. 2. С. 647.

⁴ Исаков В.Б. Принципы, пределы, основания ограничений прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 23.

⁵ Нагорная М.А. Принципы, пределы, основания ограничений прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: круглый стол журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7. С. 26.

⁶ Гойман В.И. Там же. С. 25.

⁷ См.: Малько А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. 1993. № 5. С. 14–26.

⁸ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 59.

⁹ Братко А.Г. Запреты в советском праве. М., 1996. С. 83.

¹⁰ Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 14.

¹¹ См.: Там же. С. 231–232.

¹² A Guide to the Human Rights Act 1998: Third Edition. URL: www.justice.gov.uk/about/docs/act-study-guide.pdf (дата обращения: 10.01.2016).

¹³ См.: Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 816.

¹⁴ URL: <http://www.agitclub.ru/museum/revolution1/1789/declaration.htm> (дата обращения: 15.01.2016).

¹⁵ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

Н.В. Дородонова

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СЕМЕЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Статья посвящена конституционно-правовым основам регулирования семейного законодательства в зарубежных странах, в частности Бельгии. Проводится анализ основных и наиболее важных международных и внутригосударственных законодательных и нормативных источников, регламентирующих семейные правоотношения.

Ключевые слова: семейное право, семья, брак, конституция, законодательство, право.

N.V. Dorodonova

CONSTITUTIONAL LEGAL GROUNDS OF FAMILY LAW REGULATION IN THE FOREIGN COUNTRIES

The article is devoted to the constitutional legal grounds of family law regulation in the foreign countries, on the example of Belgium. In the article the main and the most important international and national legislation regulating family relations is analyzed.

Keywords: family law, family, marriage, constitution, legislation, law.

Семейные отношения регламентируются как международным, так и национальным правом с помощью правовых источников, к которым можно отнести различные конвенции, договоры, конституции, федеральные законы, декреты и ордонансы, подзаконные акты, судебные решения.

Первая и единственная Конституция Бельгии была принята 7 февраля 1831 г. и действует по настоящий момент с учетом большого количества поправок, принятых в 1893, 1920, 1970, 1980, 1988, 1993 гг., окончательный вариант принят 1 февраля 1994 г.¹

Действующая Конституция Бельгии закрепляет основные права и свободы граждан. Титул II «О бельгийцах и их правах» Конституции Бельгии 1994 г. регламентирует правоотношения в семейной области и в сфере равенства мужчины и женщины. Так, ст. 10 Конституции провозглашает равенство бельгийцев перед законом, устанавливает, что «только они допускаются к занятию гражданских и военных должностей», дополняется положением о том, что в данном вопросе «равенство женщин и мужчин гарантируется». Ст. 11 bis закрепляет конституционные гарантии равенства женщин и мужчин в представительных местных органах на уровне провинций и коммун. Нормы данной статьи гарантируют женщинам и мужчинам равное осуществление своих прав и свобод и способствуют, в частности, их равному доступу к выборным и публичным мандатам². Статья 21 определяет, что «гражданский брак всегда должен предшествовать церковному браку, за исключением случаев, установленных при необходимости законом». Статья 22 устанавливает «право на уважение частной и семейной жизни на условиях, установленных законом», а, включенная в 2000 г. в Конституцию ст. 22 bis закрепляет право ребенка «на уважение нравственной, физической, психической и сексуальной неприкосновенности». Позже нормы этой статьи

© Дородонова Наталия Васильевна, 2016
Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); email: nio@ssla.ru

были значительно расширены и провозглашали, что, во-первых, каждый ребенок теперь имеет право высказываться по любому вопросу, который его касается; его мнение принимается в расчет с учетом его возраста и здравого суждения; во-вторых, каждый ребенок имеет право получать все, что касается его развития; в-третьих, в любом решении, которое его затрагивает, учитываются интересы ребенка. Заключительное положение статьи предусматривает, что «закон, декрет или норма, закрепленные в ст. 134, гарантируют эти права ребенка»³.

Нормы бельгийского семейного права содержатся в Гражданском кодексе и в ряде других федеральных законов. В Бельгии как в государстве, относящемся к семье континентального права, такая отрасль, как семейное право, не рассматривается отдельно от гражданского права. В связи с этим методом правового регулирования семейных правоотношений выступает, как правило, гражданско-правовой метод.

Основным источником регулирования брачно-семейных отношений в Бельгии является специальный раздел Книги I Гражданского кодекса Бельгии (ст. 7–515)⁴. Книга I Гражданского кодекса Бельгии подверглась изменениям в наибольшей мере с момента принятия в 1804 г., многие положения Гражданского кодекса были изменены или отменены. Так, в Кодексе прописаны основные права при заключении брака, такие как: право на заключение брака; право на заключение брака несколько раз при условии расторжения предыдущего брака законным способом; право не заключать брак при отсутствии полного и свободно данного согласия; право на свободу выбора партнера; право на равенство партнеров до, в течение и после вступления в брак.

Определенная часть норм семейного права заложена в других национальных кодексах и международных законах. Так, целью принятия в 1967 г. Гражданско-процессуального кодекса Бельгии явилось урегулирование процесса судопроизводства по имущественным отношениям в сфере семейного права (ст. 931, 1232–1232 octies, 1278, 1280, 1283, 1287–1288, 1304, 1305, 1309, 1310).

Гражданский кодекс (Книга I) и Гражданско-процессуальный кодекс Бельгии дополняются многочисленными специальными законами, регламентирующими определенные аспекты семейного права, в их числе Закон от 30 апреля 1958 г. о дееспособности несовершеннолетних при совершении действий со сберегательными банковскими счетами⁵; Закон от 8 апреля 1965 г. о защите детей⁶; Закон от 8 августа 1983 г., регулирующий государственный регистр населения физических лиц⁷; Закон от 15 мая 1987 г. об имени и фамилии⁸; Закон от 8 декабря 1992 г. о защите частной жизни⁹; Закон от 8 июля 1976 г., регламентирующий работу общественных центров социального здоровья с положениями в семейно-правовых аспектах¹⁰. Также сюда органично вписывается и Кодекс бельгийского гражданства от 28 июня 1984 г.¹¹

Изначально почти все сферы семейного права регулировались в основном федеральным законодательством Бельгии, но в настоящее время также активно развивается местное законодательство. Так, например, во фламандском сообществе относительно Фламандского региона изданы в семейно-правовой области такие декреты, как декрет от 4 апреля 1990 г. об особом статусе ребенка¹²; декрет от 7 мая 2004 г. о правовом положении несовершеннолетних при оказании правовой помощи¹³; декрет от 15 июля 2005 г., регулирующий международное усыновление¹⁴.

Со значением конституционных законов сравнима роль международных конвенций. В соответствии со статьями Конституции Бельгии международные договоры служат составной частью ее правовой системы и имеют приоритет перед законами и иными источниками внутригосударственного права.

В числе международных договоров, подписанных и ратифицированных Бельгией, содержатся специфические семейно-правовые положения. Например, Европейская конвенция по правам человека, подписанная Бельгией 4 ноября 1950 г. и ратифицированная 14 июня 1955 г., в ст. 12 устанавливает основное право на заключение брака и образование семьи в ст. 8 определяет, что каждый имеет право на уважение частной и семейной жизни. В ст. 23 Международного пакта о гражданских и политических правах, подписанного Бельгией 10 декабря 1968 г. и ратифицированного 21 апреля 1983 г., определено, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства, а также прописано равенство прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, в течение брака и при его расторжении.

Статья 16 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., устанавливает «право на социальное обеспечение»¹⁵.

Статья 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, подписанного 10 декабря 1968 г. и ратифицированного 21 апреля 1983 г., признает «право на вступление в брак и право образовывать семью».

Кроме определенно гарантированных прав в сфере семейного права, для его развития огромное значение имеет Постановление Европейского Суда по правам человека от 13 июня 1979 г. по делу Маркс против Бельгии, в котором было подтверждено, что уважение к семейной жизни накладывает на государство обязательство способствовать нормальному развитию таковых связей¹⁶.

Международная Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.¹⁷, одобренная Федеральным законом от 25 ноября 1991 г. и ратифицированная Бельгией 16 декабря 1991 г., защищает основные права ребенка. Необходимо отметить, что Конвенция уже предоставила повод к принятию изменений во внутригосударственном законодательстве, главным образом, в сфере защиты прав несовершеннолетних.

Хартия Европейского Союза об основных правах, подписанная Бельгией 7 декабря 2000 г., объединяет в себе гражданские, политические, экономические и социальные права европейского гражданина и лиц, проживающих на территории Европейского Союза, и основывается на фундаментальных правах и свободах, признанных Европейской конвенцией по защите прав человека и основных законных традициях государств — ее членов.

В Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. в ст. 16 искореняются все формы дискриминации в отношении женщин и устанавливается полное равенство мужчины и женщины посредством введения положений, касающихся заключения брака и взаимной связи между супругами и детьми¹⁸.

В прошлом бельгийская судебная практика играла достаточно консервативную роль в сфере семейного права, однако с конца 80-х гг. ситуация изменилась, вследствие чего судебная практика стала заполнять некоторые пробелы в законодательстве и интерпретировать намеренно замалчиваемые моменты, например, в отношении незарегистрированного сожительства, фактического расставания супругов и т.д.

Международный арбитраж играет также важную роль в эволюции бельгийского семейного права, например, специальный закон от 6 января 1989 г. признал правомочие проверки ст. 10 (о принципе равенства) и ст. 11 (о запрещении дискриминации) Конституции Бельгии¹⁹, что привело к пересмотру норм в сфере семейного права на соответствие принципам равенства. Специальный закон от 9 марта 2003 г. признал за международным арбитражем полномочия по проверке всех статей Титула II «О бельгийцах и их правах» Конституции Бельгии 1994 г.²⁰, что положило начало решающей роли Конституционного суда в эволюции семейного права.

Таким образом, на сегодняшний момент в бельгийском праве, регулирующем семейные правоотношения, существует достаточно отчетливое стремление возвысить ценность и значимость конституционных норм путем усиления их практического значения как норм, стоящих над обычными законами.

¹ См.: Конституции государств Европейского Союза / под ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 106.

² См.: *Савицкий П.И.* О новых изменениях в Конституции Бельгии // Российский юридический журнал. 2010. № 6. С. 45–49.

³ *Савицкий П.И.* Акты высших государственных органов и органов субъектов федерации в Бельгии (новые тенденции) // Правоведение. 2002. № 5. С. 166–176.

⁴ См.: *Антокольская М.В.* Семейное право. М., 1996. С. 85.

⁵ Belgische Staatsblad. 1958. 10 mei. № 130.

⁶ Belgische Staatsblad. 1965. 15 april. № 74.

⁷ Belgische Staatsblad. 1984. 21 april. № 80.

⁸ Belgische Staatsblad. 1987. 10 juli. № 131.

⁹ Belgische Staatsblad. 1993. 18 maart. № 54.

¹⁰ Belgische Staatsblad. 1976. 5 augustus. № 151.

¹¹ Belgische Staatsblad. 1984. 12 juli. № 134.

¹² Belgische Staatsblad. 1990. 8 mei. № 88.

¹³ Belgische Staatsblad. 2004. 4 juni. № 199.

¹⁴ Belgische Staatsblad. 2005. 16 september. № 268.

¹⁵ См.: Международные акты о правах человека: сборник документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 1998. С. 39–43.

¹⁶ *Senaeve P.* Compendium van het personen-en familierecht. Leuven, 2015. P. 45.

¹⁷ См.: Международные акты о правах человека: сборник документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. С. 306–323.

¹⁸ См.: Международные акты о правах человека: сб. документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 1998. С. 241–244.

¹⁹ Belgisch Staatsblad. 1989. 31 januari. № 21.

²⁰ Belgisch Staatsblad. 2003. 11 april. № 130.

К.В. Чилькина

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В ГЕРМАНСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В статье рассматриваются содержание, принципы и результаты реализации конституции Германской империи 1871 г. Освещается полемика правоведов о возможности использования немецкого опыта в российской практике конституционного строительства в Российской империи.

Ключевые слова: история зарубежного государственного права, конституция Германской империи 1871 г.

© Чилькина Ксения Владимировна, 2016

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); BaryshkovaK@rambler.ru

K.V. Chilkina

REALIZATION OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE GERMAN EMPIRE AT THE BEGINNING XX OF CENTURY

In the article, holding, principles and results of realization of constitution of the German empire 1871 is examined a polemic over of legists is Brought about possibility of the use of German experience in Russian practice of constitutional building in the Russian empire.

Keywords: history of foreign constitutional law, constitution of the German empire 1871.

В начале XX в. в Российской империи начала активно развиваться теория и практика конституционализма. Во многом российские исследователи (в частности П.Б. Струве) опирались на существующие уже в зарубежной практике конституционные модели. К числу таких моделей, значимых для России, относилась закрепленная в прусской Конституции 1850 г. и основывавшаяся на сильной монархической власти¹. В отдельных российских проектах Основного закона всеобщая схема выборов и 3-летний срок деятельности нижней палаты были аналогами процессов, реализующихся согласно Конституции Германской империи 1871 г.² Конституция Германской империи действовала до 9 ноября 1918 г.

В отечественной историографии существует ряд работ, посвященных анализу немецкой Конституции 1871 г., и развитию немецкого конституционализма в целом вплоть до сегодняшнего дня. Наличие множества работ как 100 лет назад, так и сегодня, обусловлено определенной близостью неписаной конституции российского и немецкого общества и его правовых основ. На рубеже XIX–XX вв. структуру, принципы немецкой конституции 1871 г. рассматривали А.Д. Градовский³, В.А. Кистяковский⁴, Н.М. Коркунов⁵, Ю. Гачек⁶ и др. Сегодня российские специалисты вновь обращаются с позиций ретроспективного анализа и других подходов к исследованию, во-первых, истории немецкого конституционализма. В этой связи следует назвать фундаментальные работы В.Г. Баева, В.Е. Чиркина, В.Г. Графского, М.В. Баглая, Н.А. Михалевой, В.Т. Кабышева, Е.В. Колесникова, и других ведущих российских специалистов.

Подробному сравнительному анализу современных моделей конституционного государства России и Германии посвящены отдельные работы таких исследователей, как В.В. Невинский, Д.В. Аронов, К.К. Баранова, В.В. Кучма, Ю.А. Акимова и др.

В Германии проблемы конституционного строительства рассматривались так же, как и в России, преимущественно в рамках науки государственного права. В числе авторов конца XIX в., исследующих вопросы, связанные с реализацией Конституции Германской империи 1871 г., были Людвиг ф. Ренне⁷, Пауль Лабанд («Государственное право Германской империи»: в 2 т.⁸), Альберт Хенель («Немецкое государственное право: основы государственного права и имперского управления»⁹), Юлиус Хатчек («Всеобщее государственное право на сравнительно-правовой основе»¹⁰: в 3 т.) и др. В ряду современных немецких конституционалистов, занимающихся историей конституционализма, выделяются Роберт Шелп (диссертационная работа «Всеобщее государственное право и государственное право и разъяснениями: исследование содержания, приоритетов и ценности естественно-правового государственного права в XVII,

XVIII вв.»¹¹), Дороти Готтвальд (диссертация «Право княжеств и государственное право в XIX в.: научно-историческое исследование»¹²) и др.

В Конституции 1871 г. сохранился принцип монархического правления, но при этом здесь учитывались три обстоятельства, определивших структуру и особенности вновь образованной империи. Во-первых, это был авторитет прусского монарха; во-вторых, притязания союзных государств; в-третьих, сила демократического либерального общественного мнения. Проект конституции давал монарху президентство, союзным государствам — союзный совет, общественному мнению — Рейхстаг.

Немецкая конституция, так же как и американская, не определяла права отдельных союзных государств. Принцип централизованного государства закреплялся в ст. 2, 4, 19. Отсутствовали нормы, устанавливавшие большинство основных прав граждан. Однако ст. 3, закреплявшая за каждым немецким гражданином право гражданства (туземства), подробно останавливалась на тех последствиях, которые давало право гражданства. Каждый гражданин на территории любого союзного государства должен допускаться к постоянному проживанию, занятию промыслами, к общественным должностям, к приобретению недвижимости и гражданских прав, к пользованию всеми этими правами. Гарантировалась неприкосновенность права гражданства.

Исключение из данной области регулирования и гарантий общегражданских прав составляла область попечения бедных, уход за больными и погребение умерших¹³.

Особенность конституции Германской империи состояла в том, что многие принципы в ней не обозначались, а имелись в виду, прежде всего практические цели при ее проектировании. В ней не были четко разграничены компетенции центральной власти и местной.

В конституции в отдельных разделах определялись полномочия союзной власти, законодательный процесс, компетенция союзного совета и президента (императора), отдельными разделами регулировались таможенное и торговое управление, железнодорожное управление, управление почтой и телеграфом, флотом и армией, консульствами и финансами.

Таким образом, Конституция Германской империи 1871 г. прямо закрепляла немногие принципы, об остальных можно было говорить, исходя из содержания ее статей. Такой подход, дающий возможность адаптации конституционных норм к вновь возникающим общественным отношениям, был заранее определен в конституционной немецкой науке и практике управления. Так, профессор Аренс считал, что государственная деятельность должна ограничиваться установлением одних лишь условий осуществления интересов, предоставляя саму реализацию этих интересов заинтересованным лицам¹⁴. Сам О.ф. Бисмарк говорил, что Конституция «должна была дать немецкому народу свободное поприще; можно довериться гению нашего народа, что он найдет на этом поприще путь, ведущий к его целям»¹⁵.

Российские правоведы избирательно подходили к вопросу о возможности использования отдельных институтов немецкой конституционной модели. Н.М. Коркунов критически оценивал теоретические основы немецкой конституции¹⁶. А.Д. Градовский, сделавший немецкую конституцию объектом своего фундаментального исследования, также был далек от мысли проводить какие-либо аналогии с российской практикой конституционного строительства.

В тексте Конституции был прямо закреплен принцип народного представительства. К числу принципов, которые вытекали из содержания Конституции, был баланс федерализма и унитаризма.

Конституционная немецкая модель начала XX в. приводила к следующим фактическим результатам: не было действительного разделения власти, канцлер полностью зависел от императора; позиции народного представительства (рейхстаг) были слабыми; конституционная монархия не была парламентской монархией; право участия парламента в принятии решения только в вопросах торговли, транспорта, налогов; объявление войны входило в компетенцию только кайзера и имперского совета.

Отчасти данные конституционные проблемы приводили к плохой интеграции рабочего сообщества в политику за счет высоких избирательных цензов в законодательные органы; объединение государств и земель под правлением Пруссии вызывало противодействие. В Пруссии в конце XIX в. проживали 2,4 млн поляков, 60000 литовцев, в Шлезвиге — 80000 датчан. Попытки О. ф. Бисмарка сделать немецкий официальным языком встретили недовольство поляков и датчан, которые захотели выйти из Союза¹⁷. Начался рост национализма. Данные социальные проблемы описаны в работах М. Вебера и др.

Однако даже при обозначенных проблемах самым очевидным результатом реализации Конституции 1871 г. был рост численности населения. В 1871 г. число жителей Германской империи составляло 41 млн чел., а в 1914 г. — 67 млн.¹⁸ Кроме того, Германия занимала 1-е место в мире по уровню народного образования, германская промышленность также была конкурентоспособной.

Несмотря на то, что в конституционной модели народное представительство было сильно ограничено, фактически народные массы самостоятельно политизировались, что влияло на изменение качества жизни населения, т.е. мысль О. Бисмарка о создании конституции, которая бы стала платформой для деятельности свободной инициативы, была реализована с созданием конституции в достаточной мере. Как пишет Ю.А. Левшина, «германский социум являлся одновременно субъектом и объектом политической жизни». Данный автор приходит к выводу, что наряду с формальной политической ареной развитие немецкого общества в начале XX в. обеспечивала и неформальная политическая арена¹⁹. Стабилизирующим политические разногласия отдельных княжеств в составе Германской империи фактором была государственная и корпоративная социальная политика. Многопартийная политическая система и острая полемика в законодательном процессе также сглаживали недостатки конституции 1871 г. при реализации ее норм. Таким образом, принципы Конституции Германской империи — синтез федерализма и унитаризма, принцип сильной монархической власти, принцип народного представительства, принцип защиты естественных прав граждан — в целом органично были реализованы и в политической, и в экономической сферах жизни общества, но при сильнейшей поддержке со стороны неформальных общественных институтов.

¹ См.: Циунчук Р.А. Идея народного представительства в России в 1904–1905 гг.: от совещательной к законодательной модели // Вестник экономики, права и социологии. 2008. № 6. С. 105.

² См.: Там же.

³ См.: Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав / под ред. Н.М. Коркунова. СПб., 1895.

⁴ См.: Кистяковский В.А. Государственное право (общее и русское). Б.м., 1917.

⁵ См.: *Коркунов Н.М.* Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Государство и его элементы. СПб., 1906.

⁶ См.: *Гачек Ю.* Общее государственное право на основе сравнительного правоведения: в 3 ч. Рига, 1913–1914.

⁷ Rönne L. v. Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. Bd. 1, Abth. 2. der dritte bis sechste Abschnitt der ersten Abtheilung und die zweite Abtheilung des Verfassungs-Rechtes. 3., verm. u. verb. Aufl. Leipzig: Brockhaus. 1870.

⁸ Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1. 1888. 2., umgearb. Aufl. Freiburg i.B. : Mohr.

⁹ Hänel A. Deutsches Staatsrecht : die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt / von Albert Hänel. (Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft : Abt. 5, Teil 1, Bd. 1). Leipzig: Duncker & Humblot. 1892.

¹⁰ Hatschek J. Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage. Leipzig: Göschen. 1909.

¹¹ Schelp R. «Das allgemeine Staatsrecht - Staatsrecht der Aufklärung: eine Untersuchung zu Inhalt, Anspruch und Geltung des naturrechtlichen Staatsrechts im 17. und 18. Jahrhundert / von Robert Schelp. Hochschulschrift Zugl.: Trier, Univ., Diss., 1999. Berlin : Duncker und Humblot. 2001. 308 S.

¹² Gottwald D. Fürstenrecht und Staatsrecht im 19. Jahrhundert: eine wissenschaftsgeschichtliche Studie / Dorothee Gottwald. Hochschulschrift Zugl.: Frankfurt am Main, Univ., Diss., 2003/2004. Frankfurt am Main: Klostermann. 2009. IX. 289 S.

¹³ См.: Конституция Германской империи 1871 г. // *Вильсон В.* Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений / пер.; под ред. А. С. Яценко; с предисл. М.М. Ковалевского. М., 1905. С. 22.

¹⁴ См.: *Коркунов Н.М.* Указ. раб.

¹⁵ Цит. по: *Градовский А.* Германская конституция. Исторический очерк германских союзных учреждений в XIX в. Ч. 1. СПб., 1875. С. 38.

¹⁶ См.: *Коркунов Н.М.* Указ. раб. С. 15.

¹⁷ URL: <http://www.bpb.de/izpb/142137/1880-bis-1914?p=all> (дата обращения: 10.02.2016).

¹⁸ См. Там же.

¹⁹ См.: *Левшина Ю.А.* Сфера формальной политики общественной жизни Германии в начале XX века // Ученые записки Орловского государственного ун-та. Сер.: гуманитарные и социальные науки. 2014. № 5. С. 42.

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В.М. Сырых

ПОНЯТИЕ И СОСТАВ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПРАВА

В статье рассматривается такое явление правовой действительности, как индивидуальное право, оказывающее (в зависимости от обстоятельств) позитивное или негативное влияние на процессы реального действия позитивного права. Выделяются три уровня индивидуального права; дается их характеристика.

Ключевые слова: индивидуальное право, правосознание, мораль, правовое воспитание, познание позитивного права, свобода разума, конкретизации позитивного права, милосердие, мораль и религия, альтруизм, индивидуальное правотворчество.

V.M. Syryh

THE CONCEPT AND COMPOSITION OF INDIVIDUAL RIGHTS

The article deals with the phenomenon of legal reality, as an individual right, providing (depending on circumstances) a positive or negative impact on the real operation of positive law. There are three levels of individual rights; their characteristic is given.

Keywords: individual right, justice, morality, legal education, the cognition of positive law, freedom of mind, specification of positive rights, charity, morality and religion, altruism, private lawmaking.

Гениальная мысль о том, что каждый человек в сознании и сердце хранит свое право, свою меру всеобщей социальной связи, которую он стремится воплотить в реальной жизни, нередко вопреки действующему позитивному праву, не является открытием современной философии и теории права. Она отчетливо прослеживается уже в соборном послании апостола Иакова, утверждавшего, что «кто вникнет в закон совершенный, закон свободы и пребудет в нем, тот, будучи не слушателем забывчивым, но исполнителем дела, блажен будет в своем действовании». Однако обоснование данная мысль получила лишь в начале XIX в. в работе Г. Гегеля «Философия права», признавшего мораль, внутренним правом человека, выступавшим в качестве особой стадии воплощения идеи права в действительность. В начале XX в. российский правовед Л.И. Петражицкий разработал стройную юридическую доктрину, в основу которой положил идею о существовании психологического (интуитивного) права, присущего каждому человеку, независимо от его возраста и состояния психики. В позитивном праве он видел лишь нормативный факт, с учетом которого индивид формулирует свое право.

© Сырых Владимир Михайлович, 2016
Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом теории и истории права и государства (Российский государственный университет правосудия)

Бесспорно, основу индивидуального права составляют нормы и принципы позитивного права, а также мораль, которую индивид усваивает в процессе своей жизнедеятельности посредством воспитания, обучения, самообразования и непосредственного опыта. Знание действующих социальных норм и уважительное отношение к ним составляют одно из важнейших направлений социализации личности. Благодаря этим знаниям субъект может активно действовать в обществе, проявлять свои творческие способности, достигать социально значимых результатов, не посягая на права и свободы других лиц, общества и государства в целом. Совершеннолетний, не способный усвоить действующих правовых и иных социальных норм, признается недееспособным по суду не потому, что он является психическим больным, а потому, что вследствие психической болезни не может усвоить большей части норм права и осознавать социальное значение своих действий.

Познание — уяснение индивидом действующих социальных норм — начинается с самого раннего возраста, с того момента, как ребенок начинает понимать речь и общаться со своими родителями, родственниками и иными лицами. Элементарные правовые знания, усвоенные в дошкольном возрасте в процессе домашнего и детского воспитания, значительно дополняются и конкретизируются в период получения общего и профессионального образования.

Государственный образовательный стандарт как общего, так и профессионального образования, предусматривает непременно усвоение обучающимися основ правовых знаний, позволяющих индивиду, достигшему совершеннолетия, делать осознанный выбор юридически значимых действий, соблюдать права и свободы других лиц. В то же время этих знаний явно недостаточно для вступления в конкретные трудовые, имущественные, семейные и иные правоотношения, вследствие чего индивид должен постоянно совершенствовать свои правовые знания, дополнять их новыми, необходимыми для вступления в правоотношения.

Индивидуальное право, хотя и основывается на позитивном, но значительно отличается от него своим содержанием. Вследствие недостаточного профессионализма индивидов в толковании источников права, отсутствия системных знаний о порядке формирования и действия права, получения сведений о действующем праве от знакомых и иных недостаточно достоверных источников права индивидуальное право неизменно содержит ряд неверных неточных, мифологических знаний о позитивном праве. Как показывают многочисленные социально-правовые исследования, оно неизменно в той или иной части отличается от позитивного, поскольку ни один человек, даже высококвалифицированный профессионал-юрист, не в состоянии знать всего массива нормативных предписаний действующего законодательства.

Достоверность норм позитивного права гарантирует его источник — нормативный правовой акт, в форме которого правотворческий орган закрепляет свою волю и доводит ее до сведения всех заинтересованных лиц. Индивидуальное право в отличие от позитивного имеет иной источник — мыслительную познавательную деятельность человека, результаты которой сохраняются в его памяти. Соответственно известное индивиду позитивное право — это не само позитивное право, а его образ, созданный в процессе толкования-уяснения норм права и имеющий своим источником память. Этот образ еще дальше отходит от позитивного права, т.к. в процессе его оценки индивид переводит в систему личного права лишь те нормы, которые соответствуют его интересам и воле.

На уровне индивидуального права требуется обязательное наличие воли индивида, выраженной в признании им норм права в качестве собственных и готовности следовать им, воплощать в конкретных отношениях. Слепая вера позитивистской доктрины в необходимость неукоснительного соблюдения гражданами всех действующих норм, даже заведомо устаревших и не соответствующих современным реалиям, до тех пор пока правотворческий орган не отменит этих норм, плохо согласуется с действительностью.

Граждане не испытывают большого желания следовать подобному научному догмату и настоятельно ищут путей, позволяющих обойти неудобный, не соответствующий их интересам и воле закон. Не поддерживаемый гражданами закон остается чуждым для них, даже если он реализуется в конкретных правоотношениях под угрозой или в результате применения государственного принуждения. Поэтому нормы права, к которым индивид относится негативно, не испытывает готовности их добровольно реализовать в конкретных правоотношениях, остаются за пределами его собственного права, продолжают действовать только как нормы позитивного права.

Воля государства или, по мнению ряда правоведов, воля всего общества, всего народа, выраженная в позитивном праве, является внешней по отношению к воле индивида и в силу тех или иных обстоятельств может не совпадать с ней. У индивида имеется собственное, отличное от позитивного права представление об идеальных нормах права и именно они составляют содержание его воли. Индивид желал бы воплотить в конкретном правоотношении не чуждые ему нормы позитивные права, а действовать сообразно нормам, позволяющим ему максимально полно реализовать свой интерес и удовлетворить свою потребность. Поэтому его право может состоять только из норм, одобряемых им.

Следует отметить, что негативное отношение индивида к позитивному праву нельзя напрямую трактовать как свидетельство несовершенства действующих норм или некачественной деятельности законодательных и иных правотворческих органов. В силу противоречивости социальных интересов все нормы права принимаются в целях защиты интересов одних социальных групп или руководящей элиты государства и противоречат интересам других социальных слоев. Например, работодатели не разделяют многих положений трудового законодательства, призванных защитить права работников, видят в них источник, сдерживающий успех их предпринимательской деятельности и время от времени ставят вопрос об отмене той или иной части юридических гарантий трудовых прав. Работники, наоборот, полностью поддерживают, одобряют подобные гарантии и требуют их дальнейшего укрепления, совершенствования. Каждый индивид дает оценку позитивному праву со своих внутренних позиций, системы разделяемых им ценностей, которая не всегда может совпадать с действительно правовыми принципами и закономерностями. Но именно в этом и состоит смысл индивидуального права в генезисе перехода объективного права в действительность.

Формирование системы индивидуальных норм, способствующих максимально полному удовлетворению потребностей и интересов индивида, составляет основную цель стадии индивидуального права и потому здесь индивид наделяется безграничной свободой воли. Ему разрешается не только толковать

и оценивать действующие нормы позитивного права, но и выступать в роли правотворца, самостоятельно проектировать нормы права, равно как и выбирать способы осуществления юридически значимой деятельности, искать пути конкретизации норм права в определенных отношениях. Правовая деятельность государства в интересах общества практически воспроизводится индивидом на стадии формирования его личного, индивидуального права.

Мечта многих либералов, в т.ч. и правоведов, о предоставлении личности максимальной широкой свободы мысли и деятельности, пока что реализуется на уровне индивидуальной конкретизации права. В сфере мыслительной деятельности индивид оказывается по-настоящему свободным и может мыслить обо всем, например, самым негативным образом оценивать действующие нормы права, признавать их произволом, грубым нарушением прав и свобод человека; формировать новые, самые «совершенные» системы права, воплощающие многовековую мечту человечества о действительно справедливом праве; разрабатывать пути перехода общества и государства к новому правовому обществу и государству, не останавливаясь перед использованием антиконституционных, революционных путей.

Возможен и иной, прямо противоположный подход к действующему законодательству. Индивид может быть вполне удовлетворен им, находить в нем много положительных норм права, испытывать готовность исполнять свою конституционную обязанность неукоснительно соблюдать действующие законы до тех пор, пока они не будут отменены самим законодателем.

На уровне мыслительной деятельности индивид даже может задумывать совершение самых тяжких преступлений типа террористических актов или преступлений против человечества, безо всякой опаски быть привлеченным к юридической ответственности или подвергнуться общественным санкциям. Внутренний мир человека, до тех пор, пока он не проявился вовне в конкретных действиях и поступках, остается личным делом мыслящего индивида, вмешиваться в который не вправе ни государство, ни общество, ни родственники, ни даже супруг (супруга). Современная юридическая доктрина и практика стойко и последовательно придерживаются принципа привлечения к ответственности только за виновное противоправное деяние и сурово осуждают всякого рода попытки привлекать к юридической ответственности по мотивам социальной опасности реально существующей в сознании лица, но пока что никак не проявившейся вовне в виде конкретных противоправных деяний.

Понятно, что свободный полет разума способен весьма далеко унести индивида от реального мира в мир фантастических картин очередного превращения Золушки в принцессу, безработного или живущего за чертой бедности в преуспевающего бизнесмена, деятеля шоу-бизнеса, политика или начинающего спортсмена — в лидеры мирового спорта. Однако, как бы мы скептически ни оценивали внутренний мир правовой свободы личности, не должны забывать о том, что только на этой почве могут появиться и появляются ростки новых разумных и необходимых начал действующего права, осознание негодности тех или иных предписаний действующего законодательства и путей его дальнейшего совершенствования.

Непосредственная действительность, реальный мир конкуренции и борьбы за свои права неизбежно обрезают крылья свободного полета мысли и от его

оптимального варианта чаще всего ничего не остается. Индивид вынужден направлять свою мыслительную деятельность на поиски реальных путей осуществления юридически значимых действий, способных обеспечить удовлетворение его потребностей, исходя из конкретной ситуации. Решая практические задачи, субъект вполне осознанно и без какого-либо внешнего принуждения вынужден мыслить предметно и объективно. Принуждение к такому ходу мысли исходит из внутренних причин — наличных потребностей, удовлетворить которые можно только с учетом существующих реалий, в соответствии с нормами позитивного права или иными социальными нормами. Деятельность, не основанная на ведущих принципах объективного права, столь же бесполезна и бессмысленна, как и деятельность вопреки требованиям естественных законов создавать вечный двигатель, кипятить чай, включив вилку электросамовара в радиорозетку.

Таким образом, процесс формирования индивидуального права не ограничивается одним формально-логическим усвоением познающим субъектом действующего позитивного права, а включает в себя интеллектуально-оценочную деятельность, направленную на поиск оптимальных путей удовлетворения его потребностей посредством определения и осуществления юридически значимых правомерных или противоправных действий. При этом его мыслительная деятельность может идти по двум направлениям, в зависимости от отношения индивида к действующим нормам позитивного права.

Если индивид ориентируется на нормы позитивного права, которые он разделяет и оценивает позитивно, то основное направление мыслительной деятельности сводится к конкретизации абстрактных норм применительно к содержанию планируемого правоотношения. Более сложной предстает мыслительная деятельность в ситуациях, когда нормы права не удовлетворяют индивида и он вынужден искать иные варианты юридически значимых действий, способных привести его к позитивному результату.

Перевод абстрактных норм частного права на уровень конкретных нормативных позиций, требований составляет непосредственную сущность индивидуального права. В процессе перевода необходимо решить, как минимум, 6 задач:

1) определить все возможные по предмету своей предметно-практической деятельности виды правоотношений, чтобы со знанием дела выбрать из них правоотношение, способное обеспечить получение наиболее значимых, плодотворных результатов;

2) трезво оценить свои материальные, производственные и иные возможности как участника планируемого правового отношения, а также убедиться в наличии всех юридических фактов, необходимых для вступления в это отношение. Только наивные и несерьезные люди могут вступать в правоотношения, заведомо зная о своей неспособности выполнить взятые на себя обязательства вследствие недостаточности материальных или производственных ресурсов либо по иным объективным причинам. В этой ситуации получается, что индивид вступает в правоотношение не ради удовлетворения потребности, коей он достичь не может вследствие заведомой неспособности выполнить взятые на себя обязательства, а ради юридической ответственности, которая неумолимо наступит за исполнение обязательств в правоотношении, что в реальной жизни выглядит, скорее всего, нелепостью;

3) сформулировать систему своих субъективных прав и юридических обязанностей как участника планируемого правоотношения, а также систему прав и обязанностей другого участника правоотношения. Вполне возможно, что в этом вопросе индивид может проявить и некоторый субъективизм, всемерно расширив свои субъективные права и минимизировав материальные и иные затраты, одновременно желая возложить на другую сторону правоотношения ряд обязанностей, не соответствующих духу и букве закона. Эгоизм личности, на который сетовал еще И. Кант, процветает у участников частнопровых правоотношений и по настоящее время. Значительная их часть готова без какого-либо зазрения совести урвать со своего ближнего максимально возможную выгоду, в т.ч. не гнушаясь противоправными действиями. Продавец завышает цену дефицитного товара, производитель материальных благ использует некачественное, но дешевое сырье и материалы, работодатель нарушает трудовое законодательство, увеличивает рабочее время и одновременно уменьшает размер заработной платы работников;

4) хотя бы начерно, в первом приближении разработать план действий, связанных с исполнением юридических обязательств в планируемом правоотношении и передачей их результатов другому участнику правоотношения. Одновременно индивид должен выяснить порядок приема и оценки качества результатов исполнения обязательств другим участником правоотношения, а также правовые последствия приема некачественно исполненных обязательств. Наличие этой важной для индивида задачи делает процесс конкретизации норм права более сложным, по сравнению с правоприменением. Вопросы реального исполнения принятых индивидуальных актов правоприменителя мало интересуют, поскольку их исполнение осуществляется другими лицами, тогда как для индивида они имеют первостепенное значение;

5) изучить систему юридических гарантий и определить, насколько они способны обеспечить реальное исполнение обязательств другим участником правоотношения. При недостаточности последних попытаться найти конкретные правовые пути, гарантирующие надлежащее исполнение обязательств партнером, в противном случае индивид рискует остаться, как говорится, у разбитого корыта, как это имело место с гражданами, оплатившими стоимость еще не построенных квартир. Строительные организации по тем или иным причинам не смогли завершить строительство дома, а потому граждане, финансировавшие строительство, остались без квартиры и без денег, внесенных ими на строительство. Отсутствие надлежащих юридических средств защиты от недобросовестной строительной организации лишает граждан каких-либо шансов вернуть свои деньги либо получить жилье;

6) выяснить меры юридической ответственности, которые могут быть применены к индивиду в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения им обязательств в планируемом правоотношении, ибо юридическая практика изобилует правоотношениями, в которых риск лишиться значительных материальных средств намного превышает ту эфемерную выгоду, ради которой он вступает в правоотношение, берет на себя весьма обременительные обязательства.

Таким образом, индивид не ограничивается только нормами позитивного права. В процессе мыслительной деятельности, направленной на решение на-

званных и иных правовых задач, он на основе действующего законодательства создает систему конкретных правил, требований, с учетом которых формирует свою волю на вступление в конкретное правоотношение. Система конкретных правил, требований, положений, созданных индивидом для достижения своих экономических, социальных и иных целей и реализации собственных потребностей и интересов, образует важнейшую часть индивидуального права, которая еще больше отдаляет его от позитивного права.

Признание индивидом позитивного права и его готовность руководствоваться им при совершении юридически значимых действий означают, что цель позитивного права — облегчить и унифицировать процесс познания действующими лицами объективного права — достигнута. Позитивное право, одобренное значительной частью населения страны и реализованное в конкретных отношениях, признается эффективным, способным обеспечивать в обществе стабильный, устойчивый правопорядок. В то же время индивидуальное право не является простой, хотя и частью искаженной копией позитивного. Оно обладает собственным содержанием и образует новую, самостоятельную форму объективного права как автономную стадию перехода объективного права в действительность.

Во-первых, индивидуальное право лиц, не обладающих профессиональными юридическими знаниями, является неполным и неточным. Чаще всего оно сводится к нормам позитивного права, с использованием которых связывается успешное осуществление элементарных бытовых сделок типа купли-продажи, поездок в городском транспорте, устройства на работу по найму либо реализация тех или иных конституционных прав и обязанностей.

Во-вторых, наряду с позитивным правом индивид использует и другие социальные нормы, в т.ч. нормы морали, обычаи и другие социальные нормы. Лица, которые совершают правонарушения, и особенно если они состоят в преступных сообществах, используют также нормы теневого права. Поэтому у любого индивида знания норм позитивного права оказываются неизбежно разбавленными знаниями других социальных норм, предпочтение же отдается соответствующему виду норм, используемых в конкретных правоотношениях с учетом личных интересов, непосредственных условий бытия, установок на правомерное или противоправное поведение.

В конкуренции предписаний позитивного права и иных социальных норм предпочтение может отдаваться той норме, которая позволяет наиболее результативно удовлетворить потребность в соответствующем благе. Например, водитель автомашины, нарушивший правила дорожного движения, желает избежать волокиты, которая неизбежно возникнет при его привлечении к административной ответственности в официальном порядке, дает взятку инспектору, выявившему это нарушение. Аналогичным образом поступает предприниматель в целях ускорения процесса регистрации учреждаемой им коммерческой организации. Супруги проживают в гражданском браке, дабы не связывать себя обременительной процедурой его расторжения.

В-третьих, индивид весьма активно сам творит свое право, формулируя правовые притязания и юридические обязанности в конкретных правоотношениях, определяя конкретные варианты своих юридически значимых действий. Понятно, что далеко не все, на что способна творческая мысль индивида в этой сфере,

обладает свойствами права, способна воплотиться в реальной жизни. Тем не менее, именно индивидуальное право выступает особой формой объективации, выражения объективного права, а процесс формирования индивидуального права — особой стадией перехода объективного права в действительность.

Таким образом, индивидуальное право — это совокупность нормативных предписаний, которую каждый мыслит в качестве своего права, призванного обеспечить реальное воплощение его субъективных прав в конкретных правоотношениях и беспрепятственное исполнение юридических обязанностей.

Индивидуальное право имеет достаточно сложную трехуровневую систему. Его первый уровень — основу — образуют правовые и моральные принципы, известные и одобряемые индивидом, выражающие избранный им способ жизнедеятельности. Второй уровень представляет собой конгломерат, состоящий из трех видов норм: 1) конкретных норм позитивного права, известных и одобряемых индивидом; 2) иных социальных норм, используемых индивидом, пытавшимся восполнить критически оцениваемые им нормы позитивного права; 3) норм, сформулированных индивидом самостоятельно. Третий уровень формируют процессуальные правоположения, формулируемые индивидом в целях определения последовательности и порядка осуществления своих юридически значимых действий в конкретном правоотношении.

Нормы индивидуального права опосредуют все сферы предметно-практической деятельности человека, соответственно, состоят из той или иной совокупности норм публичного и частного права.

Основу индивидуального частного права лица, ориентирующегося на правомерное поведение, составляют все или большая часть принципов, признанных и закрепленных Конституцией РФ и действующим гражданским, трудовым и семейным законодательством, а также нормами морали. Это принципы равенства сторон, неприкосновенности собственности, свободы договора, свободы труда, право на справедливые условия труда, обеспечение прав и возможностей работников, обязательность возмещения вреда, причиненного другим лицам, добровольность брачного союза мужчины и женщины; разрешение внутрисемейных вопросов по взаимному согласию и т.д.

Прямо противоположный подход наблюдается у индивида, имеющего установки на противоправные деяния, диктуемые его эгоистически-потребительским смыслом жизни. Он не признает принципы права и морали, устанавливающие запреты на противоправные действия, на посягательства на права и свободы других лиц, неисполнение возложенных обязанностей. В лучшем случае позитивно оценивает лишь принципы, закрепляющие основы его правового статуса и неприкосновенность личности от посягательств со стороны других лиц, в т.ч. органов государства, а также принципы, определяющие правовые основы привлечения к юридической ответственности и назначения наказания. Деформированной предстает также и система моральных норм, разделяемых индивидом. Преобладающее значение в ней имеют принципы, оправдывающие противоправные деяния, придающие правонарушителю ореол героя, ориентирующие его на совершение преступных действий, принятие преступной среды в качестве основного места пребывания и действий.

Поскольку, как свидетельствуют социально-правовые исследования, правовые воззрения индивидов тесно связаны с моралью, правовые нормы оценива-

ются тем выше, чем больше они соответствуют его нравственным установкам, а мотивы индивидуального поведения носят «скорее всего морально-правовой характер»,¹ то в основу индивидуального права входят также моральные принципы, а у верующих еще и религиозные нормы и требования. Систему моральных принципов, базирующихся на праве, раскрыл Г. Гегель еще в начале XIX в. Он показал, что сущность морального (в нашем понимании индивидуального) права составляют принципы и требования, характеризующие суть и содержание базовых категорий морали: добро, зло, намерение благо, справедливость, ответственность, долг, совесть, умысел и вина.

Ряд современных российских исследователей предпринимают попытки доказать, что учение Г. Гегеля о моральности как стадии права отражает особенности западноевропейской правовой культуре и не в полной мере соответствует правовому сознанию россиян. Так, В.П. Малахов полагает, что правосознание российских граждан носит ярко выраженный религиозный характер и все основные моральные проблемы, в т.ч. и проблемы авторитета требований, ответственности, вины, справедливости и т.д., пропитаны религиозным чувством, верой в божественность земного бытия человека, в богоугодность его нравственности. С этих позиций, считает он, «наиболее точно и полно специфику российской правовой культуры выражают, прежде всего, идеи правды, милости, служения, страдания», религиозно-нравственный характер которых совершенно очевиден и интуитивно понятен².

По мнению В.П. Малахова, в русле российской нравственности «идея правды и дедуцируемая из нее идея подлинности права выражает не практическую, а идейную оправданность полной отчужденности от закона. В ней воплощены и смирение, и надежда»³. Сообразно истолкованной подобным образом правде, правовая справедливость предстает «не равной мерой воздаяния за одинаковые деяния, а такой оценкой, в которой выражена индивидуальность человека и его деяния»⁴. Соответственно с ней сопряжено не признание вины и смирение перед наказанием, как полагал Г. Гегель, а идея милосердия — снятие вины и ее прощение. Идея милости, пишет В.П. Малахов, «воспроизводится в контексте чисто российского комплекса сервильности, ненавидящего раболепия перед властью, привычной приниженности, распластанности перед ней. Но одновременно это и постоянная готовность преступить грань дозволенного, пренебречь законом, предписанием»⁵. Категория милости, милосердия освящает правовой произвол, примиряет человека с фактическим бесправием, требует от него смирения и является основной категорией российской философии права, а философия права оказывается по преимуществу философией милосердия⁶.

В рассуждениях В.М. Малахова допущены, как минимум, три существенные методологические ошибки. Во-первых, говоря о российской правовой культуре, которая является многонациональной, и потому многообразной, он в лучшем случае имеет в виду лишь русскую правовую культуру, о чем свидетельствуют его ссылки на работы русских правоведов и философов. Во-вторых, выводы носят антиисторический характер. Положения российских ученых столетней давности автор пытается напрямую перенести на современную российскую почву, которая в течение 70 с лишним лет возделывалась по социалистической технологии и ныне во многом отличается от той, что была в условиях российского самодержавия. В-третьих, изложение вопросов соотношения права и морали на

уровне индивидуального сознания характеризуется абстрактным изложением, оторванностью от исторических фактов и современных политико-правовых реалий, а также бездоказательностью. Поэтому значительная часть рассуждений В.П. Малахова об особенностях русской правовой культуры относится, скорее, к сфере мифологического, субъективного, нежели достоверного научного знания.

В частности, сомнительным представляется вывод автора о том, что российская моральность носит ярко выраженный религиозный характер, что, только помня о религиозно-нравственной доминанте правовой культуры, можно правильно раскрыть содержание этих системообразующих идей. В работе отсутствуют аргументы, свидетельствующие о правомерности подобного понимания влияния религии на мораль в современных условиях. Между тем исторические данные говорят об обратном. Русский народ никогда не был сугубо религиозным, даже в условиях Империи, когда православие признавалось официальной, государственной религией, народный фольклор изобилует сказками, анекдотами, пословицами, в которых поп толоконный лоб представлен алчным, глупым, завистливым, жадным. Отношение русского народа к богу также оказывается не столь идеалистичным, как полагает В.П. Малахов. Вспомним хотя бы русские пословицы на эту тему: «Гром не грянет, мужик не перекрестится», «На бога надейся, а сам не плошай», «Поп сидя обедню служит, а приход (а миряне) лежа Богу молятся». «Знают и чудотворцы, что мы не богомольцы», «Хоть церковь и близко, да ходить склизко; а кабак далеконокко, да хожу потихоньку».

Еще меньше оснований видеть глубокое влияние православия на правосознание населения в современных условиях, когда абсолютное большинство представителей русского народа не знают и не соблюдают церковных обрядов, не посещают церковь, не держали в руках Евангелие или Библию и даже первый Президент РФ путал обряды, совершаемые в Рождество, с обрядами, характерными для Пасхи. В этих условиях глубокая православная вера у россиян, о которой пишет В.П. Малахов, если и может появиться, то только в форме безусловных, врожденных рефлексов, что согласно современным научным представлениям оказывается невозможным.

В.П. Малахов гипертрофирует также значение милосердия в системе моральных устоев российского права. Его вывод о том, что философия права у нас оказывается философией милосердия не соответствует состоянию юридической литературы как в прошлые века, так и в настоящее время. Проблемы помилования, амнистии никогда не составляли магистрального направления российской правовой науки, равно как и истории политических и правовых учений неизвестны попытки не только создания, но и обоснования необходимости замены философии права философией милосердия.

В.П. Малахов существенно преувеличивает значение идеи мучения в системе российской правовой культуры и позитивного права, полагая, что она принадлежит к числу системообразующих идей российской правовой культуры и необычайно стимулируется присущим русскому человеку универсализирующим нравственным восприятием правовой жизни. Характерно, что в качестве единомышленника своих идей В.П. Малахов видит Ф. Карпова, которого представляет «русским дипломатом и мыслителем XVI в.», забывая сказать о том, что «этот дипломат и мыслитель» был к тому же большой пройдохой, перебежчиком и убийцей хозяина дома, который он снимал⁷. В то же время В.П. Малахов забы-

вает сослаться на работы Ф.М. Достоевского, А.С. Солженицина, Л.Э. Разгона и других авторов, описывающих быт и нравы лиц, находящихся в местах лишения свободы и утверждающих, что главной доминантой заключенных было желание выжить, сохранить себя в этих нечеловеческих условиях. Однако массового желания «компенсировать правовой произвол приданием ему смысла душеспасения», вопреки утверждениям В.П. Малахова, они не наблюдали.

Быть может, В.П. Малахов как философ и верит в то, что нравственное восприятие правовой жизни членами российского общества носит универсальный характер и превалирует над правом, навязывая его субъектам образ действия в форме мучения, мученичества, страдания, страстотерпия, но к современным реалиям это никакого отношения не имеет. Действующее российское право признает человека высшей социальной ценностью и предоставляет ему самый широкий спектр прав и гарантий для активной творческой деятельности. Одновременно оно запрещает применение мер юридической ответственности, сопряженных с применением пыток, причинением вреда здоровью, жестоким или унижающим человеческое достоинство обращением, а также наделяет индивида действенными средствами борьбы за свое нарушенное право, вплоть до обращения в Конституционный Суд РФ и международные органы. Таким образом, названные правовые идеи, а не образ мученичества, лежат в основе современной правовой культуры и оценку ее следует проводить с учетом этих положений, а не высказываний «русского дипломата и мыслителя XVI в.», а также проходимца и убийцы.

В.П. Малаховым, равно как и другими его единомышленниками, мыслящими подобным образом, не найдено веских доказательств неприемлемости положений великого немецкого ученого к российской действительности. Система частноправовых капиталистических (предпринимательских) отношений, применительно к которой Г. Гегелем были сформулированы принципы и категории морали, преспокойно сохраняется, действует по настоящее время. Индивид по-прежнему находится в положении частного собственника, отчужденного от общества и способного преодолеть это состояние по тем же общим правовым и моральным принципам, которые присущи всей истории буржуазного общества, в т.ч. и его современному состоянию и которые были обоснованы Г. Гегелем.

Как справедливо отмечает Г.В. Мальцев, «базовая нравственная оппозиция „добро-зло“ выступает основным нормативно-оценочным критерием как в сфере морали, так и права. Ценностная настроенность последних на добро никогда ни у кого не вызывала сомнения»⁸. Выводы о наличии какой-то особой правовой морали, присущей российскому обществу, не подтверждаются и специальными исследованиями правосознания российских граждан. Так, М.Б. Смоленский и Н.Н. Дунаева к слагаемым правовой личности относят: 1) уверенность в том, что только свобода всех людей в обществе служит гарантией свободы каждого; 2) уважение достоинства других лиц как равных субъектов гражданского общества; 3) чувство личной ответственности за свои поступки; 4) уважение к закону; 5) вера в то, что соблюдение принятых человеком обязательств есть элементарное условие нормального существования людей в обществе. Никаких аномалий в сторону религиозности, правдоискательства, желания страдать за общество и надеяться на милосердие, как считает В.П. Малахов, они не выяви-

ли⁹. Не были обнаружены подобные аномалии и З.Н. Каландаришвили в ходе неоднократных социально-правовых исследований правосознания и правовой культуры молодежи¹⁰.

Конечно, современное буржуазное общество и его экономика значительно отличаются от предшествующих стадий, что не может не вносить определенных коррективов в систему моральных норм и принципов посредством появления новых принципов и утратой действия других. Однако подобные модификации возможны лишь в пределах одной и той же фундаментальной основы, обоснованной Г. Гегелем. До тех пор, пока существует буржуазное общество, система моральных принципов от правил, отражающих его социальные, экономические основы, способы распределения и потребления материальных и духовных благ остается неизменной, постоянной. Национальные особенности морали способны модифицировать отдельные аспекты, форму проявления этих отношения, не меняя их сущности. Вопрос же о действительном базисе моральности индивидуального права можно решить лишь посредством репрезентативных социально-правовых исследований, абстрактное философствование в этом случае оказывается бессильным и способно увести научную мысль от конкретных реалий в область фантазии и научной мифологии.

Таким образом, первый уровень индивидуального права, образующий его основу, состоит из двух компонентов: правовых принципов и разделяемых индивидом требований морали, которые выступают действенными критериями оценки и формирования норм второго уровня индивидуального права.

Конкретно-социологические исследования убедительно свидетельствуют о том, что население испытывает «достаточно высокий интерес к законодательству, а наибольший — к трудовой его отрасли» и в целом сносно знает действующее законодательство в сфере их предметно-практической, повседневной деятельности. Примерно половина респондентов успешно справились с решением предложенных в анкете правовых казусов по вопросам трудового и семейного законодательства¹¹. В то же время далеко не все известные населению нормы законодательства непременно получают у него поддержку и одобрение. Чуть более 30% респондентов готовы исполнять действующее законодательство из чувства уважения к нему¹². В ходе опроса, проведенного З.Н. Каландаришвили, 88% респондентов — студентов юридических факультетов вузов Санкт-Петербурга и 92% рабочих предприятий этого же города сожалеют о том, что принимаемые законы не отражают интересы граждан¹³. Поэтому совокупность знаемых индивидом норм права чаще всего оказывается шире совокупности норм, одобряемых им и составляющих третий уровень его интуитивного права. К сожалению, вопрос о том, какие конкретно нормы права чаще всего получают одобрение респондентов, специально не исследовался и ответ на него можно дать чисто гипотетически, как говорил Л.И. Петражицкий, основываясь на собственном наблюдении.

В сфере частного права индивид действует в своих интересах, пытаясь удовлетворить потребности в материальных и духовных благах. Важнейшими показателями его успеха в этой сфере чаще всего выступают полезность и экономичность действий. Индивид, располагающий ограниченными материальными и физическими ресурсами, вынужден постоянно принимать действенные меры по их экономии, сохранению для дальнейшей действий, желая обеспечить себе

максимум пользы от конкретного отношения при собственных минимальных затратах. Поэтому он охотно воспринимает нормы права, соответствующие его интересам, обеспечивающие свободу воли, равноправие участников правоотношений, закрепляющих действенные гарантии прав и свобод личности, иные нормы, способные обеспечить успех дела и защитить права от незаконных посягательств.

Предвижу возражения, что, мол, в сфере частного права возможны не только корыстные, но и альтруистские отношения, в которых взамен стяжательства безраздельно царствуют благодать, сострадание к ближнему, бескорыстная помощь (подавание, дарение, спонсорство и др.). Спору нет, подобные отношения имеют место в жизни, но они не отменяют значения частноправовых имущественных отношений, действующих на принципах взаимозависимости и эквивалентности как основ экономической сферы общества.

Во-первых, прежде чем выступать в роли щедрого, благочестивого спонсора, индивид должен обладать устойчивым источником восполнения материальных ресурсов, вступая в ту или иную совокупность возмездных отношений. Иначе спонсора ждет судьба, начертанная Евангелием, «продай и раздай нищим все, что имеешь». Во-вторых, альтруистические отношения, находясь на обочине частноправовых отношений, сами по себе не колеблют их возмездного характера. Получатель материальной помощи расходует ее на приобретение благ или получение услуг с той лишь разницей, что оплата производится не из собственных ресурсов, а за счет спонсорской помощи. Обязанная сторона в этих отношениях действует на сугубо возмездных основаниях и в своих интересах. Например, современная медицина не способна оказывать медицинскую помощь из чистого альтруизма, сострадания к больному. Гиппократова клятва не подвигнет современного эскулапа на бесплатную операцию даже в тех крайних случаях, когда он уверен, что без нее больной обречен на верную смерть. Поэтому любой серьезный индивид, вступая в частноправовые отношения, исходит из их возмездного характера, ориентируется не на спонсоров, а на собственные силы и наличные материальные ресурсы. Таким образом, исключение не опровергает правила, а подтверждает его. Спонсорство было бы бесполезным делом, если частноправовые отношения стали возможными на безвозмездной основе.

В числе норм гражданского права, чаще всего позитивно оцениваемых физическими лицами, можно выделить институты, закрепляющие их правовой статус, право собственности, договоры купли-продажи, перевозки, аренды, подряда, поставки, авторское и изобретательское право, право наследования, институт ответственности за вред, причиненный другим лицам, и др. В трудовом законодательстве работники позитивно оценивают и включают в систему индивидуального права нормы, закрепляющие их право на получение гарантированной заработной платы, оплачиваемых отпусков, нормированный рабочий день, право на обжалование действий и решений органов управления организации, учреждения, предприятия в суд и проведение забастовок. В сфере семейного права оба супруга или один из супругов положительно оценивают нормы, обязанности по материальному содержанию и воспитанию детей, определяющие их имущественные права, порядок расторжения брака и раздела нажитого имущества, взаимоотношения родителей и детей.

Положительно оцененное индивидом позитивное право становится составной частью его личного права. Однако индивид, далеко не всегда ждет милостей от государства, когда законодательный рак на правотворческой горе свиснет и на блюдечке с голубой каемочкой принесет ему его действительные права. Индивид самостоятельно, постоянно и упорно ведет борьбу за свое право и даже достигает определенных успехов, умело и творчески применяя три правовых метода игнорирование норм позитивного права, которые он оценивает негативно; использование иных социальных норм; создание и использование новых, оригинальных норм права и один противоправный — совершение правонарушений, в т.ч. преступных деяний.

В современных условиях правовая пассивность — достаточно распространенное явление: индивиды уклоняются от участия в процессе производства материальных или духовных благ, ведут праздный образ жизни, не стремятся вступать в брак, а образовав семью, не желают иметь детей или уклоняются от их материального содержания и воспитания; владельцы недвижимости уклоняются от уплаты налогов; работники коммерческих организаций, учреждений не инициируют заключения коллективных договоров, предусмотренных Трудовым кодексом РФ, не настаивают на неукоснительном соблюдении работодателем их трудовых прав, создании надлежащих условий труда. Индивиды уклоняются даже от получения общего и профессионального образования. По данным Минобрнауки, в России ежегодно более миллиона детей и подростков не посещают школу.

Правовой инфантилизм обуславливается самыми различными причинами: недостаточными материальными условиями, отсутствием необходимых организационных условий (например, отсутствие в населенном пункте школы после проведенной Правительством реструктуризации системы школ), нежеланием обострять свои отношения с работодателем, негативным влиянием ряда моральных и религиозных норм, недостатками в правовой информированности населения. Однако наиболее действенной и распространенной причиной правового инфантилизма все же выступает несогласие с предписаниями позитивного права, которыми, по мнению индивида, возлагаются обременительные обязанности либо предоставляются субъективные права на материальные и духовные блага, не являющиеся для него большой ценности. Индивид находит в действующих нормах нарушение основного принципа права — эквивалентности и не желает совершать действий, не приносящих ему заметной пользы или требующих материальных или физических трат, превышающих пользу от материального или духовного блага, полученную по завершении правоотношения.

Как показывают результаты социально-правовых исследований, проведенных З.Н. Каландаришвили, 52% респондентов (студенты юридических вузов) уверены в том, что не всегда обязательства можно обеспечить законными средствами; 43% полагают, что, защищая свои интересы, можно нарушить действующие законы и 48% готовы нарушить закон во имя получения выгоды. Несколько иначе по этому поводу думают рабочие. 62% респондентов уверены в том, что не всегда обязательства можно обеспечить законными средствами, но лишь 18% готовы во имя выгоды нарушить закон. Однако число готовых нарушить закон во имя большой выгоды выросло более чем в 3 раза и составляет 60%¹⁴.

Воздержание от действий, однако, не лучший вариант правовой деятельности человека, поскольку оставляет неудовлетворенными его потребности в материальных и духовных благах. Премудрый пискарь М.Е. Салтыкова-Щедрина был скромнен в желаниях и воздержан в действиях, в результате оказывается: «Ведь этак, пожалуй, весь пискарий род давно перевелся бы». Поэтому активно действующий человек, желающий максимально полно пользоваться благами цивилизации, не может уподобляться премудрому пискарю, но и одновременно не желает исполнять нормы, не дающие ему достаточной пользы, прибыли, сопряженные с исполнением обременительных обязанностей. Он предпринимает попытки обойти действующие нормы и удовлетворить свои потребности с применением иных социальных норм, в т.ч. и теневого права.

Другой достаточно распространенной причиной обращения индивидов к социальным, неправовым нормам является пробельность позитивного частного права. Сложность и многообразие частноправовых отношений, находящихся к тому же в постоянной динамике, не позволяют создать систему законодательства, способную надлежащим образом урегулировать все возникающие по предмету частного права отношения. Непосредственная практика постоянно обнаруживает отношения, которые имеют явно правовой характер, но не охватываются действующим законодательством. С учетом этого обстоятельства законодатель разрешает субъектам гражданского права при наличии пробелов в нормативном правовом регулировании использовать обычаи делового оборота, деловые обыкновения, не противоречащие закону.

Согласно ст. 5 ГК РФ деловые обыкновения, понимаемые в гражданском праве как обычаи, признаются одним из источников гражданского права, в соответствии с которыми разрешается как заключать гражданскоправовые договоры, так и защищать основанные на этих обычаях права в суде. Статья 6 ГК РФ прямо предписывает судам при разрешении конкретных дел руководствоваться обычаями и прибегать к аналогии закона лишь в случаях, когда отношения прямо не урегулированы законодательством и отсутствует применимый к ним обычай делового оборота. В трудовом праве рекомендуется широко использовать коллективные договоры, соглашения, а в семейном праве — заключать брачный договор.

Дефекты позитивного права индивид пытается преодолеть собственными силами, используя в этих целях социальные, неправовые нормы. Их поиск позволяет преодолеть дефекты закона и может вестись по двум направлениям. Первое направление составляет поиск социальных норм, способных обеспечить удовлетворение интереса в рамках действующего закона, оставаясь на правовой почве; второе сводится к выявлению норм теневого права, ориентированных на совершение противоправных действий.

Важнейшей составной частью индивидуального права выступают нормы, сформулированные непосредственно индивидом и отражающие его представления об идеальном, желаемом праве. Хотя больших надежд на всестороннее и полное отражение в этих нормах объективного права возлагать не приходится, тем не менее, именно это право служит основным источником развития частного позитивного права, гарантом отражения в нем норм объективного права, задолго до того, как это сделает законодатель.

Как показывает ход истории человеческого общества и правовой науки, индивид, лишенный научного подхода к процессам и закономерностям развития

права, способен точно отразить лишь несовершенство действующего законодательства, имеющиеся в нем нарушения прав и свобод. Одновременно он не видит путей выхода из подобной ситуации и апеллирует к законодателю, его доброй воле, надеясь на его способность добровольно и последовательно изменить правовой статус большинства населения в лучшую сторону, в соответствии с их идеальными представлениями о действительном праве.

Современный индивид благодаря средствам массовой информации и полученному образованию знает о своих правах и свободах, закрепленных нормами международного права, и пытается представить себе, каким образом и в какой мере эти права могут и должны действовать в отношении него в условиях государства, гражданином которого он состоит. В процессе конкретизации всеобщих прав применительно к непосредственным условиям бытия индивид способен творить новые нормы права, проектировать конкретные новеллы, которые, по его мнению, оптимальным способом способны составить его правовой статус. О желании и способности индивида творить свое право убедительно свидетельствуют время от времени проводимые в России в условиях советского и современного государства обсуждения законопроектов с участием широких народных масс, многочисленные индивидуальные обращения в органы государства с предложениями изменить несовершенные, неэффективно действующие нормы права.

С 7 августа по 9 сентября 2010 г. в ходе всенародного обсуждения Федерального закона «О полиции» гражданами было внесено около 20 тыс. предложений по его совершенствованию, изменению, а в проект федерального закона «Об образовании» на конец июля 2011 г. более — 11 тыс. предложений и поправок. Но все эти цифры меркнут на фоне активности советских граждан, внесших в 1977 г. более 400 тыс. предложений о конкретных поправках к проекту Конституции СССР.

В идеальном, желаемом индивидами праве, бесспорно, содержится немало наивного, далекого от требований объективного права. Этого недостатка не удастся избежать даже определенной части законодательных инициатив депутатов Государственной Думы и политиков, вносящих такие далекие от объективного права предложения, как разрешить в России многоженство, освободить предпринимателей от обязанности соблюдать требования трудового законодательства о рабочем времени и времени отдыха, исключить конфискацию имущества из системы мер уголовного наказания.

Степень идеализации существующего права и путей его реализации в конкретных отношениях зависит от социального положения индивида, его отношения к социальным слоям предпринимателей (среди них выделяют класс собственников средств производства и средний класс), наемным работникам, продающим свою рабочую силу (рабочие, наемные сельскохозяйственные рабочие, специалисты и другие) и малоимущим.

К идеализации существующего строя склонны чаще всего предприниматели, которые в действующем законодательстве находят защиту своих имущественных прав и достаточно широкую степень свободы пользования и готовы стойко защищать его от критики и каких-либо попыток его изменения. Кредо этого социального слоя весьма точно отразил Устав Российского союза промышленников и предпринимателей, закрепив в качестве основных целей Союза защиту собственности, свободы предпринимательства, развитие и поддержку деловой активности, высокого социального статуса предпринимателей, укрепление социальной роли и позитивной репутации отечественного бизнеса.

В то же время право предпринимателей может критически относиться к действующему позитивному праву в части норм и институтов, создающих искусственные преграды на пути реализации их прав и свобод, предусматривающих высокую шкалу налога, имеющих пробелы, противоречия, иные правотворческие ошибки. Соответственно в этой части норм предприниматели формируют собственные представления о желательном, идеальном праве, ищут оригинальные пути реализации своих имущественных прав и свобод и воплощают идеал своих правовых требований в программах партий либо специальных документах общественных объединений.

Класс наемных работников менее всего удовлетворен существующим законодательством, закрепляющим их отношение к средствам производства и способам распределения материальных благ. Наиболее остро коллективный правовой конфликт возникает в период экономических кризисов, когда материальные ресурсы собственников уменьшаются, а недостаток доходов они пытаются возместить за счет наемных работников урезанием их заработной платы и иных социальных льгот.

Идеальное, желаемое право наемных работников и малоимущих может отходить от позитивного права не только в отдельных частных правах и институтах, но и нормах, закрепляющих экономические, социальные и политические основы общества. Определенная часть работников наемного труда желает создать экономический и политический строй, основанный на государственной, общественной собственности на средства производства и более справедливых способах распределения материальных и духовных благ. Поэтому их идеалы кардинальным образом отличаются от буржуазного позитивного права и выражаются в программе коммунистических и социалистических партий, экономические требования работников выражаются также разного рода документами, принимаемыми профсоюзными органами и иными общественными организациями. Так, Коммунистическая партия РФ в своей предвыборной в Государственную Думу программе признала необходимым вернуть в Россию из зарубежных банков государственные финансовые резервы, использовать их на экономическое и социальное развитие; осуществить срочную программу мер по борьбе с бедностью; ввести государственный контроль над ценами на товары первой необходимости. Кроме того, предлагалось ввести прогрессивную шкалу налогообложения, освободить от уплаты налогов граждан с низкими доходами; повысить эффективность системы государственного управления, сократив число чиновников, расширив права трудовых коллективов и профсоюзов.

Общие идеалы права отдельных социальных слоев дополняются и конкретизируются правилами, требованиями, которые формулирует каждый индивид самостоятельно с учетом условий его непосредственного бытия, уровня правовой культуры и ценностных ориентаций, правовых установок. Объектом индивидуальных представлений о желаемом, идеальном праве могут быть правомерные действия либо противоправные деяния.

Индивид с установками на правомерное поведение идеал своего права видит в нормах, способных полно и четко закреплять его права и свободы, создать действенный механизм их реализации в конкретных отношениях, которые он формулирует самостоятельно. Идеальными нормами могут быть заменены любые положения позитивного частного права, оцениваемые индивидом негативно, тогда как содержание формируемых им норм может быть самым

различным: соответствовать глубинным объективным требованиям права (принципам равенства, свободы, взаимозависимости, эквивалентности и т.д.) либо, как и критикуемое позитивное право, выступать еще одним вариантом его превращенной формы.

Для того чтобы одобренное позитивное и социальное право, а также изобретенные новеллы могли получить воплощение в конкретных правоотношениях, индивиду приходится формулировать предписания, позволяющие ему конкретизировать порядок и последовательность использования общих норм в планируемом конкретном правоотношении. Соответственно, известное и одобренное индивиду позитивное право дополняется и развивается им в конкретных нормативных предписаниях, благодаря чему абстрактное право обретает форму конкретного правоотношения, не утрачивая своей всеобщности и обязательности.

Значительная часть правоположений, разрабатываемых индивиду в процессе проектирования конкретных правоотношений, представляет собой процессуальные нормы, определяющие порядок и последовательность его действия в качестве участника этого правоотношения. Отсутствие в частном праве процессуальных норм отнюдь не означает того, что такие нормы вообще не существуют, и частноправовые отношения возникают и развиваются спонтанно, стихийно, без четкой их регламентации.

А.А. Павлушина, обосновывая универсальный характер процессуального правоотношения, справедливо отметила, что всякое правоотношение «всегда представлено как процессуально-правовой, так и материально-правовой стороной своей». Ни в одной из сфер прав «мы принципиально не можем обнаружить правовой связи субъектов, сводимой лишь к ее процедурной или материально-правовой стороне»¹⁵. Гражданское, трудовое и семейное право, будучи материальными отраслями права, содержат процессуальные нормы в случаях, когда совершение определенных действий служит необходимым условием возникновения, изменения или прекращения конкретного правоотношения. В остальных случаях формирование процессуальных норм, устанавливающих последовательность и порядок взаимодействия участников частного правового отношения, входит в их обязанности и осуществляется по их усмотрению. Именно им индивид уделяет первостепенное внимание, определяя свои действия в процессе вступления в конкретное правоотношение, хотя им могут формулироваться и правоположения по вопросам материального права.

Нормы, используемые на стадии индивидуального правоприменения, по источникам их получения можно подразделить на три вида: обычное право, деловые обыкновения и нормы, сформулированные самим индивиду.

Обычное право состоит из норм, закрепляющих наиболее распространенные бытовые отношения. Знания об этих нормах индивид получил в процессе семейного воспитания и непосредственной практической деятельности. Это, например, принципы и наиболее распространенные нормы гражданского права, известные с самого раннего детства: 1) чтобы купить что-то, нужно оплатить продавцу стоимость покупки; торговаться о цене можно только на рынке с собственником товара; 2) покупатель имеет право выбора покупаемого товара; 3) проданная вещь должна быть качественной и выполнять свои функции; 4) весовой товар должен иметь вес, заказанный покупателем, и т.д. Большая часть населения России не только не читала, но и не держала в руках ГК РФ, иных законов, но действует юридически грамотно в договорах купли-продажи, мены, дарения,

займа, перевозки на городском транспорте, основывая свои правовые притязания в соответствии с известными им нормами обычного права. Без гражданского кодекса обходится и стадия прекращения правоотношения, если каждая из сторон полностью выполнила свои обязательства.

Деловые обыкновения использует индивид, когда ему приходится продумать порядок вступления в какое-либо новое или весьма редкое для него правоотношение (регистрация брака, покупка автомобиля, земельного участка, дачи). Руководствуясь деловыми обыкновениями, индивид определяет последовательность и порядок своих действий: к кому непосредственно ему следует обращаться с предложением о вступлении в правоотношение, какие необходимо иметь документы, где и каким образом он может получить консультации относительно качественных особенностей объекта правоотношения, какие могут возникнуть осложнения при заключении договора и каким образом их следует преодолевать.

Правоположения, формулируемые индивидом, завершают процесс формирования его правовых представлений о том, каким образом он должен действовать, чтобы вступить в правоотношение и успешно завершить его. Общие, абстрактные нормы права, иные социальные нормы переведены им на конкретный уровень. Индивид знает, кто конкретно может стать другим участником планируемого правоотношения, какая конкретно вещь или услуга способна удовлетворить его потребность, какими будут права и обязанности участников этого отношения. Словом на уровне индивидуального права, человек имеет для себя четкие и ясные представления о том, каким должны быть его правомерные действия, позволяющие ему успешно вступить в конкретное правоотношение и столь же успешно завершить его, овладев благом, способным удовлетворить его потребность.

Таким образом, все уровни индивидуального права находятся между собой в логически последовательной иерархической взаимосвязи. Принципы права и морали выступают критерием оценки норм позитивного права, основанием их дифференциации на положительные, одобряемые индивидом, и отрицательные, остающиеся за пределами индивидуального права. На базе известных и одобряемых норм права или иных социальных норм индивид осуществляет правоприменительную деятельность, формирует правила осуществления своих действий в конкретных правоотношениях.

Отсутствие коллизий между названными уровнями индивидуального права объясняется тем, что его источником выступает один и тот же субъект, стремящийся мыслить последовательно и логично, не допускать противоречий. В результате логически правильное мышление индивида, если оно не допускает промахов, обеспечивает последовательный ход развития мысли, соединяет в единое целое общие и конкретные положения, гарантирует правильность выводов суждений и умозаключений. Имеющиеся в системе позитивного права коллизии индивид успешно преодолевает тем, что не включает в систему своего права ту совокупность коллидирующих норм, которую он оценивает негативно как не соответствующую его представлениям о совершенном, идеальном праве.

Сказанное не исключает коллизий между нормами права, принадлежащими к разным правовым формам, например, позитивному и теневому праву. Наличие в индивидуальном праве одновременно норм позитивного и теневого права свидетельствует о неустойчивости ценных ориентаций личности, о ее намерении

действовать, как правило, правомерно, а по необходимости не останавливаться перед совершением и противоправных деяний. Коллизии между правовыми формами носят, однако, внешний характер и не отменяют тезиса о логической согласованности норм внутри этих систем. Внешнее противоречие между нормами позитивного и теневого права разрешается отрицанием одной из этих систем: индивид либо действует правомерно, опираясь на нормы позитивного права, иные социальные нормы, либо противоправно, используя нормы теневого права.

Более сложным представляется вопрос об императивных нормах частного права, которым индивид дает негативную оценку, но вынужден их исполнять под страхом недействительности совершенных действий или привлечения к юридической ответственности. Например, далеко не всякий предприниматель может быть доволен сложным и длительным порядком регистрации юридических лиц, нотариального удостоверения сделок. Определенные нарекания индивидов вызывают нормы, закрепляющие порядок возмещения вреда, причиненного источником повышенной опасности, морального вреда и т.д. Входят ли эти нормы в систему индивидуального права?

По нашему мнению, факт исполнения императивных норм частного права, оцениваемых индивидом негативно, не дает оснований для признания их частью индивидуального права. В данном случае отсутствует солидарность воли субъекта и государства, право по этому вопросу субъект хотел бы видеть иным, хотя он может и не иметь точных представлений, каким должно быть желаемое право. Индивид не стал бы соответствующие нормы права исполнять добровольно, без угрозы государственного принуждения. А там, где есть принуждение, отсутствует личная воля действующего субъекта, соответственно нет и индивидуального права. Субъект подчиняется государственному принуждению постольку, поскольку не видит иного выхода, а потому при первой же возможности он постарается обойти императивные нормы, найти для себя такой вариант правовой деятельности, который полностью соответствовал бы его воле, интересам и потребностям.

Основанное на государственном принуждении императивное право остается для индивида внешним, не соответствующим его правовым идеалам, и не может входить в состав его индивидуального права.

¹ *Жевакин С.В.* Правовая социализация личности в контексте проблем преобразования российского общества. Воронеж, 1995. С. 16.

² См.: *Малахов В.П.* Правосознание: природа, содержание, логика. М., 2001. С. 353–354.

³ Там же. С. 355–356.

⁴ Там же. С. 356.

⁵ См.: Там же. С. 358–359.

⁶ Там же. С. 357.

⁷ Там же. С. 358–359.

⁸ *Мальцев Г.В.* Нравственные основания права. М., 2008. С. 107.

⁹ См.: *Смоленский М.Б., Дунаева Н.Н.* Правовая культура и личность в контексте российской государственности. Ростов н/Д, 2002. С.70.

¹⁰ См.: *Каландаришвили З.Н.* Правовая культура молодежи современного российского общества: теоретико-правовой анализ. СПб., 2011.

¹¹ См.: Там же. С. 41–49.

¹² См.: Там же. С. 52.

¹³ См.: Там же. С. 258, 261.

¹⁴ См.: Там же. С. 255–256, 261–262.

¹⁵ *Павлушина А.А.* Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития. Самара, 2005. С. 448–449.

Е.Ю. Курышев

ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ КАК ПАРНЫЕ ПРАВОВЫЕ КАТЕГОРИИ

Статья посвящена исследованию взаимодействия правовых традиций и инноваций в процессе обновления права. Существующие теории анализируются в общетеоретическом аспекте. Определяется роль традиций и инноваций в механизме самоорганизации правовой системы

Ключевые слова: традиции, инновация права, самоорганизация права, прогресс правовой системы.

E.Yu. Kuryshev

TRADITION AND INNOVATION LIKE A PAIR OF LEGAL CATEGORIES

The article investigates the interaction between the law traditions and innovations in the law updating process. The existing theories of interaction of traditions and innovations in general theoretical aspect are analyzed in this study. The author of the paper tries to determine the role of traditions and innovations in the law system self-organization.

Keywords: traditions, law innovation, law self-organization, law system progress.

Праву присущи развитие и обновление, т.к. в любом обществе существуют две противоположные тенденции: тенденция к непрерывному развитию и совершенствованию и тенденция к сохранению в прежнем состоянии государственного и общественного строя¹.

Первоначальные философские исследования категории «традиция» проникнуты отрицанием ее фундаментального значения в жизни общества. Монтескье и Кант, Гердер и Гегель, говоря о традиции, подчеркивали ее инертность и застылость. Однако в XVIII–XIX вв. в работах Фр. Шлегеля, Э. Берка появляются другие мнения о роли и месте традиции в различных сферах общественной жизни, которое выражалось в том, что не существует будущего, оторванного от прошлого. В последующем складываются две точки зрения на понимание традиций: «культурная память» (Г. Лебон) и явление, сдерживающее развитие общества (К. Маркс).

Традиция — это не только ограничивающий, но и «катализирующий» момент процессов социокультурного обновления. По мнению А.Б. Гофмана, содержание традиций выражается в том, что при выборе настоящего и будущего «...мы всегда вольно или невольно выбираем свое прошлое»².

Говоря о правовых традициях, необходимо учитывать следующее: 1) они имеют точку отсчета (начала) — заключительный этап становления правовой инновации, выраженное в диффузии (распространении); 2) переходят в конкретном историческом этапе внедренной инновации в правосознание наибольшего количества субъектов правовой системы; 3) в традиции выражается предшествующий, причем не всегда успешный правовой опыт; 4) традиционным становится не все в правовой системе, а лишь самое «живучее», стойкое; 5) в основе

© Курышев Евгений Юрьевич, 2016
Кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры гражданского права (Саратовский военный институт внутренних войск МВД России); e-mail: Kurisheff.ewg@yandex.ru

традиции лежит адаптация общественных групп к существующей правовой культуре; 6) для традиции характерно поддержание структурной устойчивости правовой системы.

Правовые традиции могут включать в себя общие, единичные и особенные составляющие³. Так, первые предопределяются единством правовых систем, в которых существуют данные традиции. Вторые выражают специфику национальных правовых систем, связанную с развитием источников правовых традиций (например, наличие менталитета, природных особенностей). Третья составляющая — это творческий вклад индивидов и сообществ в содержание правовых традиций. Практическим примером второй и третьей составляющих правовой традиции является деление права на частное и публичное в семье романо-германского права, которое в каждой стране имеет особенности в виде отнесения отрасли права к частной или публичной сфере.

Необходимо учитывать неизменность отдельных видов традиций, таких, например, как вставание присутствующих лиц в зале судебного заседания при входе в него судьи. Подобные правовые традиции являются традициями первого уровня, или «малыми» традициями, которые несущественно влияют на качественное состояние права и могут быть отнесены к правовым обрядам или ритуалам.

Существуют «большие» правовые традиции, имеющие другой вид и объем, способные к изменению, модификации и развитию в результате взаимодействия с инновациями. Так, традиционное непринятие в качестве источников судебной практики в романо-германской правовой семье в последнее время кардинально изменилось. В результате сближения правовых систем судебные прецеденты являются одним из источников права, что подтверждает наличие изменяющейся правовой традиции, а не ее исчезновение. Если для обновления права, правовой системы зачастую прибегают к различного рода заимствованиям, то для улучшения права, его гармонизации необходимы, на наш взгляд, инновации как одна из форм обновления права.

В результате развития права сохраняется соотношение между традиционным и инновационным, которое, с одной стороны, позволяет праву оставаться самобытным, а с другой стороны, быть «пластичным», приспосабливаться к различным условиям, в которых приходится функционировать и развиваться.

Имеют место несколько теорий взаимодействия традиций и инноваций. Во-первых, теория, в которой конкретное общество выступает как набор традиций, образующий определенный генотип. Инновации в данном случае рассматриваются либо как частные случаи, либо как мутации. В основе второй теории лежит тенденция истолкования традиций как результата конструирования, изобретения и последующего воспроизведения чего-либо в качестве воспринятого из прошлого, в качестве социокультурного наследия, независимо от того, является оно этим или нет. Несмотря на критику со стороны А.Б. Гофмана этих теорий⁴, на наш взгляд, именно идея о том, что традиция выступает как разновидность инновации, в какой-то момент сконструированная под влиянием различных факторов (экономических, социальных, политических, религиозных), может рассматриваться как основа теоретического исследования этих двух явлений в правовой материи.

При условии прохождения всех установленных этапов, а также внедрения правовая новация переходит в инновацию с последующей трансформацией в традицию. В указанном контексте имеет место временной период взаимодействия правовых инноваций и существующих правовых традиций, т.н. борьба старого с новым в праве, борьба объективного права с правосознанием.

Необходимо отметить, что инновации в правовой среде, как ни в какой другой сфере, могут играть положительную роль только в том случае, если они расширяют и дополняют правовые традиции и ведут к прогрессивному развитию права. Так, например, продолжительное время правовой прогресс в российском праве рассматривался как развитие и наращивание технико-юридических правовых ценностей, достижение правовой, нормативно-регулятивной культуры⁵. Однако в условиях деформации основных элементов правовой системы — правосознания, правоприменения, а также нестабильности правового регулирования, частого изменения законодательства, наличия пробелов, внутренних противоречий, несогласованности правовых актов, их низкого лингвистического качества — цели прогрессивного развития отечественного права в настоящее время не достигнуты.

Правовые инновации необходимы для конструктивного изменения отрицательных правовых традиций. Что же не позволяет своевременно, быстро и эффективно вводить новые правовые нормы, проводить правовые новации? Существует несколько проблем. Во-первых, изменение объективного права. Во-вторых, влияние правовых инноваций на правосознание, причем на индивидуальное, профессиональное, социальное в рамках и в целях разрушения сложившихся стереотипов, менталитета. В-третьих, формирование распространения (поддержка правовой диффузии) в правосознании «нового» поколения, не имеющего «в памяти» отрицательных правовых традиций. И это самое важное и одновременно трудное. При решении последней задачи возможно считать цели правовой инновации во взаимодействии с правовой традицией достигнутыми. С учетом этого предлагается несколько способов инновационного воздействия. Во-первых, развитие правил юридической техники: языковых (ясность, точность, лаконичность юридических текстов, однозначность используемых терминов); логических (структурирования текста правового акта, «пересекаемости» правовых нормативов); гносеологических (отражение социального явления с помощью соразмерных лингвистических средств, точного познания сути разрабатываемого нормативного правового акта). Во-вторых, улучшение правовой культуры общества, групп, индивидуума.

Исходя из вышесказанного, правовые традиции могут или способствовать, или препятствовать прогрессивному развитию права. В первом случае они «удерживают» право в его определенных границах; наследуют и передают общекультурные ценности в праве; переносят великие общедемократические идеалы. Препятствие же в развитии права заключается в том, что правовые традиции могут быть причиной несвоевременного появления новых правоотношений и новых правовых институтов, вынуждают государственную власть к разного рода компромиссам в реализации новой правовой ситуации⁶, а также «...к инновационным решениям обозначенных проблем»⁷.

Говоря о воздействии традиций и инноваций на развитие права, необходимо учитывать следующие обстоятельства.

1) традиция отражает социальную культуру как устойчивый элемент общественного правосознания, который передается от поколения к поколению без разрушения его целостности; его «авторитетность» подтверждается не субъектом принятия, не источником возникновения, а количеством времени существования;

2) наряду с традицией возникает и набирает силу инновация. И если традиция обеспечивает воспроизводство и функционирование, то инновация — развитие права;

3) инновация обуславливает кратковременную неустойчивость, многовариантность процессов, хаотизацию правовой системы и ее усложнение;

4) в ходе инновационного процесса «вскрывается» несоответствие основных элементов правовой системы и возможность их качественного самообновления;

5) инновация инициирует выработку новых социальных отношений и ценностей.

Важно соотношение между традиционным и инновационным в действии правовой системы. В любой правовой системе необходимо наличие как традиции, так и инновации. При отсутствии инноваций в правовой системе возможно отставание этой системы от других систем. Когда же правовая система состоит только из инноваций, то существует риск саморазрушения, т.к. при отсутствии традиций теряется объединяющий «фундамент» права, разрывается процесс преемственности в праве.

Однако и инновационное преувеличение в правовом массиве может носить разрушительный характер. На примере других сфер общественных отношений видно, что попытки внедрения новаций с помощью «административного» ресурса зачастую не улучшают действующие системы, а приводят к повышению хаоса, дезорганизации, т.к. не позволяют человеку на уровне сознания создать гармонию ценностей, а это является одним из основных аспектов прогрессивного развития права. В этой связи уместно привести слова И. Пригожина, который говорил: «...Устойчивой является такая динамическая система, у которой небольшие изменения начальных условий порождают небольшие эффекты, не вызывающие глубоких изменений системы. В неустойчивых динамических системах небольшие возмущения начальных условий со временем усиливаются, приближаются к хаосу»⁸.

Таким образом, традиция и инновация есть две парных категории, два взаимодействующих и взаимодополняющих механизма самоорганизации правовой системы. Традиция отвечает за функционирование, инновация — за развитие права. Без традиции и инновации невозможна самоорганизация правовой системы. Взаимодействие традиций и инноваций происходит лишь посредством деятельности людей.

Инновация будет иметь значение только тогда, когда она войдет в традицию, ее контекст, состав и структуру.

¹ См.: *Марченко М.Н.* Теория государства и права в вопросах и ответах: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 181.

² Традиции и инновации в современной России. Социологический анализ взаимодействия и динамики / под ред. А.Б. Гофмана. М., 2008. С. 19.

³ См.: *Бондырева С.К., Колесов Д.В.* Традиции: стабильность и преемственность в жизни общества. Воронеж, 2004. С. 24.

⁴См.: *Гофман А.Б.* От какого наследства мы не отказываемся? Социокультурные традиции и инновации в России на рубеже XX–XXI веков // *Традиции и инновации в современной России. Социологический анализ взаимодействия и динамики.* М., 2008. С. 17–18.

⁵См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 1. С. 135.

⁶См.: *Проблемы правовой и политической идеологии: сборник научных трудов / под ред. З.М. Черниловского.* М., 1989. С. 60–65.

⁷*Медведев Д.А.* 20 лет: путь к осознанию права // *Российская газета.* 2013. 11 дек.

⁸*Пригожин И.* Конец определенности. Время, хаос и новые законы природы. М., 2001. С. 32.

В.Н. Прокофьев

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В ПРИЗМЕ КОМПОНЕНТОВ ЕГО КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА

В статье анализируются конституционные полномочия президента РФ с позиций его конституционно-правового статуса. Предлагается авторская классификация полномочий, подразделение их на ординарные и экстраординарные.

Ключевые слова: президент, конституция, полномочия, конституционные полномочия, статус, конституционный статус, право, конституционное право.

V.N. Prokofiev

THE POWERS OF THE PRESIDENT OF RUSSIA IN THE PRISM OF COMPONENTS OF HIS CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS

In article on wide theoretical and applied material the author carries out the analysis of the constitutional powers of the president of the Russian Federation from positions of his constitutional legal status. The author offers own classification of powers, subdividing them on ordinary (routine) and extraordinary (extreme).

Keywords: president, constitution, powers, constitutional powers, status, constitutional status, law, constitutional law.

Проблема конституционно-правового статуса современных президентов, их полномочий пребывает в ряду актуальных, хотя нельзя не отметить, что сегодня она чаще является предметом общественно-политического, а не строго юридического дискурса. В отечественном конституционном правоведении эти вопросы активно обсуждались в первое десятилетие XXI в. Причем, во многих случаях система обязанностей, которая составляет содержание конституционно-правового статуса главы России, определялась посредством характеристик с позиции соответствующих статей Конституции России. Поэтому в фактическом определении сущности, структуры, содержания как их самих, так и их компонентов с элементными описаниями конституционного правового положения главы Российского государства, большинство исследователей основывались на их лингвистическом понимании в контексте конституционно-правового положения Президента¹.

Оригинальную концепцию представляет понимание правового положения

© Прокофьев Вадим Николаевич, 2016

Кандидат философских наук, доцент кафедры государственной и муниципальной службы (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»); e-mail: vprokofiev@hse.ru

главы России как сбалансированной и динамичной в позитивном плане совокупности составных компонентов, отражающих истинно правовой статус Президента, ранг положения во власти и социуме по отношению к другим правосубъектам. В этом видении выделяются следующие составляющие компоненты президентского статуса, а именно: аксиологически-исполнительные; общественно-публичные; личностно-ответственные; деятельностно-гарантийные².

Идентичная ситуация складывается и с анализом комплекса полномочий Президента, в котором в отечественном конституционном правоведении существует множественность типологий. Традиционно основой классификации прав и обязанностей главы России является указание на сферы осуществления полномочий. Правоведы называют различное число групп полномочий Президента. Так, С.А. Авакьян выделяет 5 основных групп:

1) в части обеспечения прогресса государственных структур, системы и алгоритма выявления, определения и рекомендации к назначению высших должностных лиц;

2) по руководству внутренней политикой государства и интеракции с иными органами власти и управления;

3) в области иностранных дел;

4) по обеспечению военной безопасности, устойчивости порядка в стране;

5) в части соблюдения конституционного правового положения человека и гражданина³.

В свою очередь В.Е. Чиркин включает в свою классификацию 8 категорий полномочий:

1) правовая роль и статус гражданина;

2) федеративная жизнедеятельность общества;

3) парламентская функциональность;

4) органы исполнительной власти;

5) судебные органы власти;

6) урегулирование экстренных ситуаций;

7) военные вопросы;

8) внешняя политика⁴.

Е.И. Козлова формулирует систему структурирования прав и обязанностей Президента РФ по основанию дифференциации векторов его работы на обязанности, связанные со следующими обстоятельствами: формированием федеральных органов государственной власти; участием в законодательной деятельности; работой исполнительных структур власти; обеспечением всем необходимым для реализации обязанностей и полномочий федеральной государственной власти в границах России; международными делами и обороной страны; другими сферами государственной деятельности⁵.

С учетом приведенных позиций автор настоящей статьи хотел бы предложить собственное видение сущности конституционно-правового статуса Президента и проанализировать его права и обязанности. Конституционно-правовой статус Президента представляет собой двухэлементную совокупность статических и динамических характеристик, где первые отражают комплекс институциональных конституционно-правовых признаков Президента, а вторые — совокупность его прав и обязанностей, которые он осуществляет вовне. Рассмотрим их подробнее.

Итак, внутри полномочий Президента РФ наличествует две макрогруппы: «ординарные» и «экстраординарные». Первые реализуются Президентом по-

вседневно, в условиях нормального функционирования государства; вторые — в условиях экстренных событий, таких как природные или техногенные катаклизмы. Давая характеристику второй группе, следует отметить, что она состоит из совокупности множественных полномочий Президента относительно введения военного положения, в случае агрессии против России или непосредственной угрозы таковой (п. 2 ст. 87 Конституции РФ) и чрезвычайного положения на территории страны, в отдельных районах в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом (ст. 88 Конституции РФ).

Первая макрогруппа полномочий может и должна быть систематизирована по нескольким группам, а именно: прямые конституционные полномочия; легислативные полномочия; права и обязанности Президента в отношении иных ветвей власти; полномочия контроля и организации. Эта структура категорий конституционных полномочий Президента, безусловно, не случайна, т.к. основывается на двух важнейших характеристиках отечественной конституционной системы разделения властей: как ее базового начала; Президент определяется положениями Конституции как глава государства (п. 1 ст. 80).

Анализируя первую группу полномочий, следует отметить, что как глава государства Президент — единоличный представитель России и россиян в целом и на международном уровне, и внутри страны (п. 4, ст. 80 Конституции РФ). Как высший руководитель он призван гарантировать Конституцию, права человека и гражданина, осуществлять охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и «государственного монолита», гарантировать слаженную работу и взаимодействие государственных властных органов (п. 2, ст. 80 Конституции РФ). Именно Президент определяет ключевые направления политики внутри страны и вовне (п. 3, ст. 80 Конституции РФ). Также в эту группу полномочий включаются права и обязанности, установленные для президентов большинства демократических государств. Среди них можно назвать следующие: рекомендации по назначению выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ; роспуск Государственной Думы, предусмотренный ст. 111 и 117 Конституции РФ; определение временных рамок организации и проведения референдумов; подписание и обнародование федеральных законов; обращения к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении страны, о направлениях внутренней и внешней политики государства (пп. «а»–«в», «д», «е» ст. 85); управление внешней политикой; ведение переговоров с главами государств; ратификация от лица всей страны любого вида международных договоров; подписание верительных грамот; прием верительных грамот от международных дипломатических представителей (ст. 86); исполнение обязанностей Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами страны (п. 1 ст. 87); урегулирование проблем с определением гражданства Российской Федерации; предоставление политических убежищ; награждение государственными наградами Российской Федерации; присвоение почетных званий Российской Федерации, высших военных и высших специальных званий; принятие решения о помиловании (ст. 89).

Конституция России присваивает Президенту существенные законотворческие (правотворческие) полномочия. Их можно подразделить на два важных типа:

- тип № 1 — Право законодательной инициативы (п. 1 ст. 104);
- тип № 2 — Право издавать указы и распоряжения (п. 1 ст. 90).

Характеризуя право законодательной инициативы Президента РФ, следует сказать, что он широко реализует это право, т.е. может вносить законопроекты, предложения об изменении действующего законодательства РФ и уточнения в законопроекты по самым разнообразным направлениям, которые находятся в ведении Российской Федерации и совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «г» ст. 84) и связаны с функционированием исполнительных структур государственной власти; обеспечением всем необходимым для реализации обязанностей и полномочий государственной власти в границах России; международными делами и обороной страны; другими сферами управления делами государства. При этом в соответствии с процедурой на Президента распространяются общие с другими субъектами законодательной инициативы требования относительно формы и содержания законопроекта, изложенные в гл. 12 (ст. 104–106) Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ⁶.

Таким образом, указы главы Российского государства согласно Основному Закону представляют собой подзаконные акты, обладающие после федеральных законов максимальной легальной силой. Их сущность устанавливается конституционными правами и обязанностями главы государства и осуществляемыми им полномочиями. Необходимо отметить, что анализ Основного Закона позволяет подразделять указы Президента на нормативные и ненормативные. Первые характеризуются как основа для выпуска правовых документов Правительства России (акты и решения). Такие указы в основном конкретизируют и детализируют действующие законы, включают утверждение принятия норм, поименованных в актах парламента. Правовой основой для их принятия зачастую становятся статьи самого Основного Закона. Так, по тексту Основного Закона и федерального текущего законодательства глава России устанавливает главные векторные линии государственной политики. Идентично Президентом утверждается военная доктрина Российской Федерации, объявляется референдум. Идентично нормативными, по сути, являются указы Главы государства, в которых Президент представляет себя гарантом Основного Закона или регулирует алгоритм исполнения присвоенных ему законодательством полномочий и, прежде всего, по вопросам гражданства и помилования.

Ненормативные распоряжения (указы) выпускаются Президентом также по вопросам правоприменения. В соответствии с ними производится назначение определенных властных функционеров, награждение, присвоение почетных, воинских и специальных званий высшего уровня, предоставление политического убежища, помилование отдельных граждан, решение организационно-административных вопросов и т.д.

Давая характеристику осуществлению законотворческих полномочий Президентом, следует отметить, что во многом их оценка сегодня вытекает из прошлого России, когда в последнем десятилетии XX в., по известному выражению М. Селезнева, «власть Закона была подменена властью Указа»⁷. Действительно, имевшие место в 90-х гг. правовые перекосы, атавизмы которых проявляются сегодня «ручным управлением» страной, тем не менее, показали, что по оперативности указы главы государства решительно опережают федеральные законы, где последние должны быть рассмотрены в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и позже быть утверждены Президентом, тог-

да как относительно указов последнего существует только одно ограничение: они не должны контрадировать с Основным Законом и федеральными нормами (п. 3 ст. 90 Конституции РФ). В этих условиях к Президенту предъявляются особые требования, касающиеся содержания издаваемых им документов, а вовне их адекватность Основному Закону определяет судебный орган конституционного контроля России — Конституционный Суд РФ (п. «а» ч. 2 ст. 125), а федеральному — высший судебный орган России — Верховный Суд РФ⁸.

В структуре группы полномочий Президента России по интеракции с иными ветвями власти имеется несколько подгрупп. Во-первых, это полномочия по кадрам, соотносящиеся с назначением Президентом целого ряда властных функционеров федерального уровня (прежде всего, 19 федеральных органов исполнительной власти «прямого подчинения» главе государства). Во-вторых, медиационные полномочия, в границах которых Президент выступает субъектом урегулирования коллизий между ветвями власти. В-третьих, организационно-контрольные, где Президент обладает правом и способностью создавать обусловленные положениями Конституции органы, принимать активное участие в их работе, использовать президентское право *Veto*, отменить акт, изданный подведомственными ему органами, и пр.

Президент России, реализуя первую подгруппу полномочий, активно взаимодействует с системой власти в целом (ст. 83 Конституции РФ). Так, взаимодействуя с законодательной ветвью, он определяет кадровые вопросы совместно с палатами Федерального Собрания; на основании консенсуса с «нижней» палатой он назначает главу Правительства России; предлагает кандидатуру главы Центрального банка России и ставит вопрос о его смещении с занимаемого поста; во взаимодействии с «верхней» палатой представляет кандидатуры в состав судебного органа конституционного контроля России, высшего судебного органа России, кандидатуры для замещения должностей Генерального прокурора и его заместителей; вносит в Федеральное Собрание предложения о смещении высшего должностного лица системы надзорных органов России и его заместителей; после согласования с консультативными органами палат Федерального Собрания назначает и заменяет дипломатических представителей России за рубежом.

Реализуя свои полномочия во взаимодействии с исполнительной ветвью Президент, по рекомендации Председателя Правительства РФ, назначает и увольняет его заместителей и федеральных министров. Касательно судебной власти глава государства формирует штат не только Конституционного, но и других федеральных судов. Самостоятельно, без согласований и будучи свободным в определении кандидатур, Президент направляет и заменяет представителей Российской Федерации в Совете Федерации, участников Совета Безопасности, нанимает или организует наем кадров Администрации Президента, определяет и заменяет полномочных представителей Президента, высшее командование Вооруженных Сил России.

В рамках второго направления — медиационного — Президент обладает правами и возможностями использовать консилиацию для исключения противоречий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также органов государственной власти субъектов РФ (п. 1 ст. 85 Конституции РФ). К тому же Президент может приостановить действие актов региональных органов исполнительной власти

в случае, если они явно противоречат Основному Закону и федеральным документам, международным обязательствам России или включают нарушения гражданских прав и свобод до решения этого вопроса судом соответствующей инстанции (п. 2 ст. 85 Конституции РФ).

Наконец, организационно-контрольное направление представлено, прежде всего, взаимодействием с исполнительной властью, фактическим главой которой он выступает. Президент имеет право руководить официальными заседаниями Правительства, решает вопрос отставки Правительства России. Он подписывает и оглашает федеральные законы, посылает Федеральному Собранию ежегодные послания о состоянии страны и ключевых векторах внутренней и внешней политики государства; независимо руководит деятельностью Совета Безопасности и Администрации Президента. Особую роль здесь также играет Контрольное управление Президента РФ.

Важнейшим полномочием Президента в контрольно-организационном направлении является президентское право *Veto*. Оно установлено п. 3 ст. 107 Конституции РФ. Толкование данного вопроса содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ»⁹, в соответствии с которым президентское право *Veto* реализуется в следующих основных формах: отклонения и возвращения федерального закона. Первая форма применима в отношении принятых федеральных законов и генерирует юридические последствия, предусмотренные ч. 3 ст. 107 Основного Закона. Базой для второй выступают нарушения установленной Конституцией РФ последовательности шагов принятия федерального закона, ставящих под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и, безусловно, принятие закона.

Юридические последствия, однако, и у отклонения, и у возвращения закона идентичны. Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Основным Законом порядке должны снова рассмотреть данный Закон. Когда федеральный закон вторично рассмотрен и одобрен Федеральным Собранием, что устанавливает ч. 3 ст. 107 (преодоление президентского права *Veto*), то Президент не имеет права повторно накладывать *Veto* на такой федеральный закон, подписывает и придает ему публичность за период, определенный в 7 дней.

В заключение следует отметить, что конституционно-правовой статус российского Президента, совокупность его прав и обязанностей и сама Конституция выработались в критическое для народа и государства время, последовавшее за октябрьскими событиями 1993 г. Тогда, по нашему убеждению, стоял принципиальный вопрос о существовании России как демократического государства, о сохранности консолидации страны и общества, о развитии по пути преобразований. В этих условиях столь объемные полномочия Президента, имея целью не допустить многовластия и, более того, расщепления власти, были оправданы. Сегодня наша страна также находится в сложной ситуации уже геополитического характера, что возлагает на Президента России особые обязанности по управлению социумом и обеспечению общественной устойчивости.

¹ См.: Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством О.Е. Кутафина. М., 2003; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л.В.Лазарева. М., 2009.

² См.: *Колобаева Н.Е.* Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации: Вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 7.

³ См.: Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 477–479.

⁴ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. 6-е изд. М., 2009. С. 321.

⁵ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 3-е изд. М., 2003. С. 399.

⁶ URL: <http://www.duma.gov.ru/about/regulations/chapter-12/> (дата обращения: 27.10.2015).

⁷ Селезнев Г.Н. Вся власть — закону! Законодательство и традиции указного права в России. М., 1997.

⁸ См. п. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации». Пункт 1 ч. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации».

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 18, ст. 2253.

А.В. Семенов

ПРИОРИТЕТ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В статье рассматриваются условия легализации приоритета в конституционно-правовую практику. Приводится краткий анализ материальных и формальных источников использования приоритета в конституционном праве. Подчеркивается важность Конституционного Суда РФ в становлении и развитии приоритета как самостоятельного явления конституционно-правовой практики. Обращается внимание на целесообразность нормативного закрепления приоритета в текстах конституционно-правовых актов. Обобщается функциональная роль приоритета в конституционном праве.

Ключевые слова: конституционное право, приоритет, источники, конституционно-правовая практика, Конституционный Суд, конституционные веления, правовые позиции Конституционного Суда, юридически значимая деятельность, конституционные правоотношения.

A.V. Semenov

PRIORITY IN CONSTITUTIONAL LAW: THE PROBLEM

This article describes the conditions for the legalization of the priority in the constitutional and legal practice. A brief analysis of the material and the formal sources, the use of priority in constitutional law. The importance of the Constitutional Court in the development of priority as an independent phenomenon of constitutional and legal practice. Attention is drawn to the desirability of securing regulatory priorities in the texts of the constitutional-legal acts. We generalize the functional role of priority in constitutional law.

Keywords: constitutional law, the priority of sources, constitutional and legal practice of the Constitutional Court, the constitutional decrees, the legal position of the Constitutional Court, the legal significance of the activity, the constitutional relationship.

Тема приоритета в конституционном праве принадлежит к числу актуальных и наиболее дискуссионных. Необходимость ее изучения вызвана действием в конституционно-правовой сфере неоднородных по своей природе факторов развития отечественной государственности. Они охватывают широкий спектр аспектов международных и внутригосударственных отношений, которые существенно увеличивают риски дестабилизации конституционного строя страны. Одним из проявлений отмеченного факта стало внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта федерального конституционного закона под условным названием «О приоритете права».

© Семенов Алексей Владимирович, 2016

Кандидат юридических наук, декан факультета заочного и вечернего обучения (Саратовская государственная юридическая академия)

Неопределенность в вопросе приоритетов только усугубляет разрушительный потенциал накопившихся в российском обществе противоречий. В этом смысле рассматриваемая тема имеет не только прикладное, но и фундаментальное значение для совершенствования всей структуры властных отношений. Они охватывают вопросы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации, органов государственной власти и муниципального управления. Без определенности с содержанием приоритетов в конституционном праве существенно снижается потенциал институтов власти и мер по преодолению кризисных явлений в правовой системе страны.

Одной из особенностей состояния проблемы приоритета в конституционном праве в отличие от других отраслей законодательства является отсутствие прямого правового закрепления исследуемого феномена. Несмотря на приведенный факт, приоритет активно используется в практике органа конституционного контроля и науке конституционного права¹. Отмеченная тенденция развития конструкции приоритета объективно ставит вопрос о необходимости его изучения в конституционном праве и фиксации категориального статуса.

Потребность в научном осмыслении приоритета на конституционном уровне обусловлена неоднородностью обоснования и применения учеными и практическими работниками изучаемого феномена. В отдельных случаях специалисты отождествляют приоритет и верховенство закона, в других с процедурой «первичного права» и т.д. Другим фактором, определяющим потребность в исследовании природы приоритета, является юридическая практика использования приоритета в правоприменении и толковании, например, чем объяснить употребление конструкции приоритета в текстах документов органа конституционного контроля, когда Основной Закон и конституционное законодательство не содержат прямого закрепления этого термина.

Не менее важным фактором необходимости постановки вопроса о приоритете служит концепция прямого действия Конституции. В силу общего характера содержания ее статей нередко возникают коллизии и другие юридические казусы, требующие ответа на вопрос о приоритете статьи конституционного акта, например, приоритет прав и свобод человека или гражданина. Если руководствоваться текстом ст. 2, разрешение этой коллизии осуществляется в пользу абстрактной конструкции «человек», а не «гражданин». Существуют множество других более фундаментальных казусов. Они подтверждаются работой Конституционного Суда РФ².

Таким образом, можно констатировать, что в тексте Конституции есть положения, которые в ходе их реализации ставят проблему приоритетности тех или иных конституционных велений. Потребность в уточнении приоритета распространяется на ценности, правила, действия, компетенцию, предметы ведения и другие аспекты прямого действия Конституции. Поэтому необходимо отметить: во-первых, приоритет — объективно необходимый атрибут конституции; во-вторых, приоритет — результат прямого действия конституции; в-третьих, в конституционном праве приоритет имеет самостоятельное значение; в-четвертых, приоритет в конституционном праве — это один из видов правовых приоритетов; в-пятых, теоретическим и концептуальным основанием развития приоритета в конституционном праве выступает идея «основной нормы» Г. Кельзена³.

Другим важным фактором, обеспечивающим преодоление неопределенности с темой приоритетов в конституционном праве, является анализ источников.

Именно указанный аспект позволяет установить факторы развития приоритета в конституционном праве. По своей природе источники развития приоритета в конституционном праве неоднородны. Условно их можно разделить на материальные и формальные. Материальные и формальные источники могут быть как юридическими, так и не юридическими. Тем не менее, в своем единстве они задают параметры возможного использования конструкции приоритета в конституционном праве.

Материальные источники внедрения приоритета в конституционное право охватывают поведение субъектов конституционных правоотношений, их полномочия. Деятельность таких субъектов осуществляется в пределах территории страны и на международном уровне. Она обусловлена обеспечением национальных интересов Российской Федерации и защитой российских граждан. Характер действий таких субъектов является юридически значимым и охватывает законодательную, правоприменительную, правоинтерпретационную, дипломатическую, консульскую и другие виды публично-правовой работы. Базовым видом юридически значимой деятельности выступает практика Конституционного Суда РФ.

Роль органа конституционного контроля в рассматриваемом вопросе огромна, что определяется отсутствием прямого закрепления приоритета в нормах Конституции. В этом смысле Конституционный Суд выступает своеобразным «законодателем моды» и «первопроходцем» по внедрению приоритета в конституционно-правовую практику. Такое положение объясняется содержанием его компетенции. Все акты, издаваемые Конституционным Судом, обязательны для адресата, окончательны и не подлежат обжалованию в других инстанциях⁴.

Конституционный Суд часто, хотя и не совсем корректно, применяет терминологическую конструкцию приоритета. Как правило, она используется в качестве аргумента обоснования своей правовой позиции. Приоритет в актах органа конституционного контроля служит основанием для разъяснения сделанных выводов по существу рассматриваемого дела. Некорректность состоит в том, что конституционное законодательство не содержит нормы, прямо закрепляющей правило, идею приоритета и процедуру применения приоритета в конституционно-правовой практике.

В актах Конституционного Суда РФ приоритет выражает некое новое утверждение о качестве и содержании отношений между субъектами конституционно-правовых отношений, возникающих из решений органа конституционного контроля. Этот факт отражает суть правовых позиций судебного органа о приоритете. Однако следует заметить, что вывод о приоритете, который делает Конституционный Суд, получен дедуктивным методом из анализа содержания и смысла других конституционных норм. В этом значении приоритет — формально-логическая конструкция.

Приведенное утверждение позволяет сделать вывод, что использование приоритета в правовых позициях Конституционного Суда обусловлено не концепцией юридической силы, а ценностно-нормативным содержанием отдельных положений Основного Закона. Это суждение основано на компетенции судебного органа. Дело в том, что решения суда дают ответ на вопрос о соответствии конституционным нормам проверяемых действий и предписаний. С учетом изложенного можно допустить, что использование Конституционным Судом положений о приоритете осуществляется в форме категорического императива.

Проведенный анализ материального юридически значимого источника — это лишь один из примеров, которые подтверждаются формальными источниками легализации приоритета в конституционном праве. В свою очередь формальные источники могут быть дифференцированы на научные и юридические. Они позволяют установить признаки, содержание, пределы проявления и использования приоритета в конституционном праве. Кроме того, формальные источники обеспечивают не только установление категориального статуса, но и проведение сравнительного анализа, например, приоритет и юридическая сила.

Изучение формальных и материальных источников внедрения приоритета в конституционно-правовую практику и науку обеспечило выявление значений, в которых используется приоритет в конституционном праве, в частности, Конституционным Судом в качестве принципа, меры оценки, правила, условия реализации права требования, императивной ценности, формального свойства, первенства или преимущества над другими нормами или действиями. В широком смысле приоритет формализует ведущую идею конституционного права⁵.

Неопределенность приоритета в конституционном праве предполагает необходимость выявления его содержания. Приведенный научно-эмпирический пробел связан с отсутствием прямого конституционно-правового оформления приоритета. Поэтому преодоление отмеченного недостатка предполагает проведение всестороннего анализа практического и научного материала. Именно конституционно-правовая практика, особенно Конституционного Суда, позволят идентифицировать природу приоритета. Акты органа конституционного контроля фиксируют статусные особенности приоритета, в частности, рассматривают его как иерархическую правоустанавливающую процедуру конституционного права. Следовательно, приоритет закрепляет меру оценки о первичности и производности конституционных велений.

Безусловно, приоритет выражает конкретную специфику развития правовой системы. В самом общем плане приоритет отражает совокупность конституционно-правовых императивов, определяющих очередность совершения юридически значимой деятельности, применения юридических предписаний. Однако фундаментальной особенностью приоритета является императивный характер алгоритма организации и осуществления правовой политики государства и его взаимодействие с институтами мирового сообщества. В этом смысле приоритет выражает функциональную роль конституции в системе конституционного законодательства.

Вместе с тем следует иметь в виду некоторые свойства взаимодействия конструкций приоритета и юридической силы. Она выражается в том, что приоритет отражает не только преимущества, но и порядок реализации доминирующего права в отличие от юридической силы, которая лишь констатирует факт приоритета нормы или правового акта. Другая отличительная особенность приоритета по отношению к юридической силе состоит в том, что последняя конструкция имеет прямое закрепление в законодательных актах. Приоритет этим свойством не обладает. Поэтому, несмотря на межотраслевую природу, приоритет имеет ограниченную сферу применения в конституционном праве, охватывающую правоприменительную деятельность Конституционного Суда и научные изыскания.

Неопределенность содержания приоритета в конституционном праве выдвигает проблему его субъективности и объективности. Приоритет, на наш взгляд, является продуктом эмпирического творчества законодателя, судей Конститу-

ционного Суда. Данный вывод основан на отсутствии прямого конституционно-правового регулирования изучаемой проблемы, консенсуальном порядке принятия решений. В конституционно-правовой характеристике приоритета соглашения представляют собой продукт логической формализации обсуждения и принятия конституционных норм и их последующего толкования в ходе конституционного правоприменения. В этой связи можно предположить, что в основании приоритета находится факт, который и определяет очередность по осуществлению приоритета в конституционно-правовых отношениях.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что в конституционном праве приоритет обладает некоторыми функциональными возможностями. Они выражаются через правило признания важности положений конституционного законодательства в правовой системе страны, например, что считать первичным: права человека или гражданина, главу первую Конституции или главу вторую. Вопрос непростой. В условиях кризиса международного права приведенные примеры играют существенную роль в выборе вариантов поведения субъектов конституционно-правовых отношений.

По действующей конституции нельзя определить, что первично в обозначенных соотношениях. Вывод о приоритете можно сделать на основании логических рассуждений по тексту статей и о первичности расположения самих слов. В этом смысле приоритет выполняет роль стандарта, а его надлежащее оформление в конституционном праве снимает неточности и коллизии. Стандартизация действий субъектов конституционно-правовых отношений на принципе приоритета будет способствовать определению предмета и правила первичности.

Важную роль приоритет играет в процесс трансформации силы в право сильного, а повиновения в обязанность. Именно приоритет материализует эти качества права в регулировании общественных отношений. Классическим примером является характер отношений Советского Союза и современной России с США. Утрачивать роль «сильного» государства, противника, партнера — это акт, обусловленный состоянием ресурсной базы и доступа к ресурсам. В этой связи уместно вспомнить допущение, которое высказал Ж.-Ж. Руссо: «Я утверждаю, что если эта сила создает право, то результат меняется с причиной, то есть всякая сила, превосходящая первую, приобретает и право первой. Отсюда видно, что слово право ничего не прибавляет к силе. Оно здесь просто ничего не значит»⁶.

С учетом изложенного можно констатировать, что в основе конституционно-правового приоритета находится или авторитет, или сила, или объективная необходимость. С точки зрения конституционно-правового регулирования, реализация приоритета состоит в подчинении своих действий субъектами конституционно-правовых отношений требованиям и принципам законности. Поэтому акт, принимаемый всем народом — референдум, имеет безусловный приоритет над другими нормативными правовыми актами.

Таким образом, формализация приоритета на конституционном уровне создает все необходимые предпосылки для выстраивания динамической иерархической системы норм конституционного права. Однако для претворения в жизнь указанной идеи требуются не акты Конституционного Суда, а прямое закрепление приоритета в Конституции. Без проведения такой операции все остальные операции по легализации приоритета в конституционно-правовой практике — это лишь материальный источник для его развития. Приведенное

суждение не затрагивает вопросы юридической силы и разграничения предметов ведения и полномочий, а также верховенства закона.

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона „О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протокол к ней”» // Российская газета. 2015. 27 июля; Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 201; Лукьянова Е.А. Конституционные риски: учебно-методическое пособие. М., 2015. С. 16–21 и др.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20, ст. 2059.

³ Кельзен Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций. СПб, 2012.

⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2804.

⁶ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. А.Д. Хаютина. М., 2000. С. 201.

А.В. Шиндина

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ДЕЛЕГИРОВАНИЯ В КОНСТИТУЦИЯХ СССР И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье анализируются конституционные нормы на предмет закрепления в них института делегирования. Представлено авторское мнение относительно структуры данного института и его интерпретации в конституционном развитии нашего государства.

Ключевые слова: конституция, делегирование, полномочия, представительная демократия, законодательное делегирование.

A.V. Shindina

DEVELOPMENT INSTITUTE DELEGATION IN THE CONSTITUTIONS OF THE USSR AND MODERN RUSSIA

The article analyzes the constitutional provisions on the subject contained therein Institute delegation. The author presents his own opinion about the structure of this institution and its interpretation in the constitutional development of our state.

Keywords: constitution, delegation, authority, representative democracy, the legislative delegation.

Интерес к истории отечественного государства и права не в последнюю очередь детерминирован происходящими процессами в системе государственной власти, попытками конституировать новую модель российской государственности, основанную на преобразовании взаимоотношений органов публичной власти между собой и с институтами гражданского общества. При создании

© Шиндина Анна Владимировна, 2016

Преподаватель кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

этой модели адаптивно используется опыт зарубежных стран с их механизмами разделения властей, системами сдержек и противовесов, конституционным и договорным разграничением полномочий, инструментами вовлечения общественных институтов в сферу публично-властных отношений. Одновременно зреет понимание необходимости более рационального и эффективного использования исторического опыта России. Институт делегирования в системе власти Российского государства в его современном конституционном понимании начал формироваться не так давно.

Впервые в конституционном развитии нашего государства термин «делеги-рование» появился в тексте Закона РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменении и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»¹. В разд. VII данного Закона планировалось для оптимизации нормотворческого процесса внести в Конституцию новую редакцию ст. 185, в которой указывался порядок изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Далее в этой же статье отмечалось, что «в таком же порядке производится ... *делеги-рование полномочий* Съезда народных депутатов Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации». Иными словами, впервые на конституционном уровне фиксировалась юридическая возможность делегирования полномочий в системе власти Российского государства.

До указанного Закона в конституциях нашего государства не упоминается термин «делеги-рование», что дает основание утверждать об отсутствии конституционной концепции делегирования в советский период.

Условные элементы делегирования можно усмотреть в Конституции РСФСР 1924 г. в гл. 4 «О Центральном Исполнительном Комитете Союза Советских Социалистических Республик», где в пп. 23, 24 отмечалось, что в случаях разногласий между Союзным Советом и Советом Национальностей *вопрос передается* в создаваемую ими согласительную комиссию. При недостижении соглашения в согласительной комиссии, *вопрос переносится на рассмотрение* совместного заседания Союзного Совета и Совета Национальностей, причем, в случае отсутствия большинства голосов Союзного Совета или Совета Национальностей *вопрос может быть передан*, по требованию одного из этих органов, на разрешение очередного или чрезвычайного съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик.

Таким образом, происходит фактическая передача части полномочий государственного органа согласительной комиссии или чрезвычайному органу. Разумеется, в современной конституционной концепции такая ситуация не может быть признана делегированием полномочий, но, тем не менее, элементы взаимодействия государственных органов на основе передачи части своих полномочий присутствовали в конституционном тексте. При этом необходимо обратить внимание, что передается только решение вопроса в определенных, оговоренных в конституции случаях, что заставляет задуматься о таком явлении, как оперативное, временное делегирование части полномочий.

В Конституциях СССР 1936 г. и 1977 г. в принципе отсутствует какое-либо упоминание о конституционной возможности передачи или делегирования полномочий. Как таковой институт делегирования не существовал в Советском Союзе, что объясняется, на наш взгляд, отсутствием системы разделения вла-

стей в классическом понимании и централизованной системой государственного управления.

Не фиксируется на конституционном уровне и институт делегирования власти народом (скорее всего, по причине отсутствия принципиальной позиции относительно народной природы и первоисточника государственной власти). Вместе с тем представительная демократия в конституционных нормах проходила становление и развитие в диалектическом единстве с непосредственными формами народовластия². Так, в первом Основном Законе СССР в гл. 3 «О Съезде Советов СССР» отмечалась его представительная природа, поскольку Съезд Советов состоял из представителей нижестоящих советов. Принцип представительства при формировании Советов депутатов использовался и в Конституции СССР 1936 г.

Однако официальное упоминание о том, что «депутаты являются полномочными представителями народа», впервые встречается в Основном Законе СССР 1977 г. Можно заключить, что именно эта конституционная формула служит предпосылкой становления в конституционном праве России института делегирования власти народа. Примечательно, что при отсутствии прямого указания на народ как источник власти Конституция СССР 1977 г. закрепляет принцип императивного депутатского мандата.

Действующая Конституция РФ 1993 г. также не использует термин «делеги́рование», подменяя его такими терминами, как «передача» и «наделение». Например, в п. 3 ст. 95 закрепляется норма, в соответствии с которой член Совета Федерации *наделяется полномочиями* на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта РФ. При этом нет упоминания о субъекте, который передает принадлежащие ему полномочия. Исходя из конституционной концепции народовластия, можно предположить, что многонациональный российский народ делегирует, принадлежащую ему власть законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, которые, в свою очередь, определяют своих представителей в Совет Федерации, наделяя их конституционными полномочиями данного органа.

Нельзя не обратить внимания на то обстоятельство, что в отношении делегирования власти народа в Конституции РФ отсутствует упоминание и процедура такого делегирования. В статье 3 лишь отмечается, что единственным источником власти в Российском государстве является ее многонациональный народ, который осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. В тексте Основного Закона указывается лишь на наделение полномочиями членов Совета Федерации, делая при этом акцент на срок полномочий и не упоминая об источнике делегирования властных полномочий.

В ст. 132 российской Конституции говорится о возможности *наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями* с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В ст. 78 Конституции РФ, где речь идет о распределении полномочий между федеральным и региональным уровнями власти, используется уже иной термин — «*передача полномочий*».

Участвуя в межгосударственных объединениях, Российская Федерация согласно ст. 79 Конституции РФ, может *передавать* часть своих полномочий при соблюдении конституционных условий и требований.

Применяя согласительные процедуры для разрешения разногласий по разграничению полномочий между органами государственной власти, Президент РФ в случае недостижения согласованного решения может *передать* разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Иными словами, глава государства в особых, определенных в Конституции России, случаях может передавать свои полномочия судебным органам. При этом следует обратить внимание на категорический конституционный запрет делегирования функций правосудия каким-либо иным органам власти. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие в нашей стране осуществляется исключительно судом.

В настоящее время в конституционном развитии Российской Федерации актуализируется проблема вовлечения негосударственных организаций в систему публичного управления с параллельным делегированием государственно-властных полномочий.

Учитывая правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную в Постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате», в котором при ссылке на ст. 78 и 132 Конституции РФ делается вывод допустимости «государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти»³, можно утверждать о наличии правовых предпосылок для развития института делегирования в конституционной системе власти России в направлении аутсорсинга. При этом необходимо понимать, что аутсорсинг потенциально содержит в себе коррупциогенный фактор, поэтому должен использоваться предельно продуманно и осторожно. Например, на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, проходившем в г. Санкт-Петербурге 3 апреля 1999 г., указывалось на необходимость исключения коррупциогенных факторов в процессе делегирования полномочий. Принятый на данном заседании «Модельный закон о борьбе с коррупцией», закрепляя в ст. 5 основные принципы борьбы с коррупцией, в п. 9 фиксировал, что борьба с ней осуществляется на основе недопустимости делегирования полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль за нею.

Таким образом, можно сформулировать следующие выводы:

1. Проведенный анализ конституционных норм на предмет закрепления в них института делегирования наглядно демонстрирует отсутствие в текстах советских конституций и Конституции РФ термина «делегирование» как в публично-властных отношениях, так и положениях, закрепляющих конституционную концепцию народовластия.

2. Впервые на законодательном уровне институт делегирования упоминается в тексте Закона РФ от 21 апреля 1992 г., которым предусматривались изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) РСФСР 1978 г. В целях совершенствования законотворческого процесса закреплялась возможность делегирования полномочий Съезда народных депутатов РФ Верховному Совету РФ. Таким образом, это первая попытка конституционной легализации института делегирования полномочий в системе власти Российского государства.

3. Следует отметить, что в конституциях советского периода не фиксируется и институт делегирования власти народом. Представляется, что это обусловлено

отсутствием принципиальной позиции относительно природы и первоисточника государственной власти. Вместе с тем представительная демократия в конституционных нормах прошла становление и развитие в диалектическом единстве с непосредственными формами народовластия.

4. Текстуальный анализ конституционных положений показал, что Конституция РФ 1993 г. не использует термин «делегирование», подменяя его такими понятиями, как «передача» и «наделение». При этом системный анализ ст. 3, 78, 79, 132 Конституции РФ позволяет выделить горизонтальную и вертикальную структуру института делегирования. К элементам горизонтальной структуры можно отнести: делегирование власти народом; делегирование полномочий в системе исполнительной власти; законодательное делегирование. К вертикальным элементам в структуре института делегирования можно причислить делегирование надгосударственное и внутригосударственное делегирование.

Подводя итоги проведенного анализа становления и развития в российском государстве института делегирования, стоит отметить всестороннее применение исследуемого института в современном конституционном развитии Российской Федерации.

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20, ст. 1084.

² См.: Липчанская М.А. Диалектическое единство представительной и прямой демократии в конституционном развитии России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 71.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2491.

Я.В. Солостовская

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

В статье анализируются теоретические аспекты толкования конституционно-правовых норм, проблемы интерпретационной деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Приведены некоторые концепции, рассмотрены основные пределы толкования. Обозначен ряд вопросов интерпретации конституционных норм, нуждающихся в дальнейшем научном исследовании.

Ключевые слова: нормы Конституции РФ, толкование норм, пределы толкования, Конституционный Суд РФ, теории интерпретации норм.

Y.V. Solostovskaya

SOME OF THE PROBLEMS OF INTERPRETATION OF THE RUSSIAN CONSTITUTION

In the article are observed theoretical aspects of the interpretation of the constitutional and legal norms, problems of the interpretative activity of the Constitutional Court of the Russian Federation. Some concepts of interpretation, the basic limits of interpretation are also mentioned. A number of issues of interpretation of the constitutional norms in need of further scientific research is marked.

Keywords: norms of the Constitution of the RF, the interpretation of norms, limits of the interpretation, the Constitutional Court of the RF, theory of the interpretation of norms.

Основопологающим политическим и правовым документом в Российской Федерации является Конституция, принятая 12 декабря 1993 г. Важное место конституционно-правовых норм обуславливает и особое значение актов по их толкованию. В государствах, где орган конституционного нормоконтроля отсутствует, толкование осуществляет парламент. В России в 1991 г. учрежден специальный орган конституционной юстиции — Конституционный Суд. В соответствии с ч. 5 ст. 125 Основного Закона, ч. 4 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ субъектом, уполномоченным давать официальное толкование основных норм, выступает Конституционный Суд. Это полномочие является одним из наиболее значимых, от результата интерпретационной деятельности зависят правовые и политические решения.

Посредством толкования преодолевается обнаружившаяся неопределенность в понимании основных (базовых) положений. Толкование — древнейший правовой институт. Он является частью более широкого понятия — герменевтики, которая в переводе с греческого означает объяснение, разъяснение, интерпретация какого-либо предмета, явления². А.Ф. Черданцев отмечает, что под толкованием понимается, с одной стороны, определенный мыслительный процесс, направленный на объяснение знаковой системы, а с другой — результат этого процесса³. С.С. Алексеев считает, что толкование — это деятельность по установлению содержания акта для его практической реализации⁴.

Обычно под толкованием подразумевают такую деятельность соответствующих субъектов, результатом которой являются уяснение и разъяснение нормативного правового положения. Уяснение толкуемой нормы — фундаментальный, творческий, мыслительный процесс, направленный на отыскание истинного смысла, воплощенного в Основном Законе.

Проблема толкования — это вопрос соотношения духа и буквы закона, между которыми зачастую выявляются определенные противоречия. В правоведении не решен вопрос: что лежит в основе толкования, «буква» или «дух» закона? Считаем, что ни один из этих подходов не отличается совершенством, толкование основных норм должно осуществляться с точки зрения отыскания «духа права».

Конституция как объект толкования не однородна, она является политическим и юридическим документом, содержащим не только правовые, но и социально-экономические, политические категории⁵. Исходя из подходов к месту и юридическому статусу Основного Закона, можно выделить некоторые концепции конституционной интерпретации. Г.А. Гаджиев исследовал предложенные немецкими, французскими, русскими мыслителями теории, в т.ч. в аспекте конституционной интерпретации⁶. Онтологически действительность нормы у Г. Кельзена — это специфическая форма существования права: правовая норма действительна, если она принадлежит правовой системе, т.е. производна от иной нормы высшего порядка. Действительность нормы — это и качество юридической системы, основанной на иерархии норм. Именно это соображение легло в основу идеи Г. Кельзена о необходимости специального конституционного контроля, осуществляемого новой институцией — конституционным судом⁷. Реалистическая теория толкования исходит из убеждения, что объектом толкования выступает не сама норма, а конституционный текст, изучаемый с целью определения содержащейся в нем нормы⁸. Посредством подобной интерпретации юридический текст становится совокупностью норм, подлежащих применению.

Необходимость официального конституционного толкования обусловлена недопустимостью произвольного толкования базовых норм правоприменителем. Разъяснение базовых норм — это сложнейшая категория юридических дел. Судьи Конституционного Суда РФ при интерпретации базовых норм обязаны следовать определенным правилам и учитывать сложившуюся практику, о чем прямо сказано в ст. 74 Федерального конституционного закона 1994 г. Говоря о толковании основных норм, мы имеем в виду только толкование, непосредственно связанное с применением базовых законоположений. Конституционный Суд РФ в ряде своих решений сформулировал правовую позицию о недопустимости принятия к производству запросов о толковании конституционных положений, конкретизированных в действующем законодательстве, ибо в таких случаях под видом толкования осуществляется проверка конституционности не заявленных в Конституционный Суд норм текущего законодательства. Суд не признает допустимыми такие запросы, если они не связаны с возможным применением базовой нормы, имеют сугубо теоретическую или, напротив, чисто политическую направленность, либо фактически рассчитаны на дополнение этого основного текста и содержат ходатайство о толковании таких положений, которые в Конституции не закреплены⁹.

При рассмотрении дела о толковании ч. 3 ст. 81 и п. 3 разд. 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что производство по данному делу необходимо прекратить в связи с отсутствием неопределенности в понимании норм, содержащихся в этих предписаниях. Несмотря на то, что предмет запроса Государственной Думы составлял вопрос, является ли срок осуществления полномочий Президента РФ, указанный в п. 3 разд. 2 Конституции РФ, первым из двух сроков, предусмотренных ст. 81 (ч. 3), Суд, комментируя эту норму, указал, что два срока полномочий подряд составляют конституционный предел, превышение которого Конституция не допускает¹⁰. Таким образом, Конституционный Суд РФ фактически дал истолкование ч. 3 ст. 81 Конституции РФ по собственной инициативе, хотя и отказал, и прекратил производство по предмету обращения. Т.Г. Морщакова, воспользовавшись правом на особое мнение, указала, что принятие Судом запроса Государственной Думы изначально является необоснованным. Судья заметила, что Конституционный Суд РФ не должен подобным образом вмешиваться в текущий политический процесс¹¹. Сама процедура прекращения производства по делу на стадии рассмотрения дела названным Законом допускается, и была легитимно применена в этом деле.

Толкование, осуществляемое Конституционным Судом РФ, бывает двух видов: казуальное и нормативное. Первый вид можно наблюдать в деятельности этого органа по различным видам конституционного судопроизводства. В отличие от нормативного, казуальное толкование касается определенного факта, дела, проступка. Как правило, его назначение — разрешение уникального казуса. Конституционный Суд отметил, что он в своей практике стремится к тому, чтобы путем конституционно-правового истолкования рассматриваемой нормы выявить ее должное юридическое содержание. Конституционный Суд РФ, толкуя оспариваемую норму, устанавливает ее истинный конституционно-правовой смысл — обязательный для всех правоприменителей.

Несмотря на то, что конституционной практике по толкованию уже почти четверть века, проблема разъяснения основных норм все еще относится к числу

недостаточно изученных. Большой вклад в изучение рассматриваемой проблематики на современном этапе внесли такие правоведы, как Г.А. Гаджиев, Н.В. Витрук, Б.С. Эбзеев, Т.Я. Хабриева, Н.Е. Таева, Т.М. Пряхина и др. Вместе с тем многие вопросы остаются дискуссионными и весьма актуальными. В.В. Банк не отождествляет такие понятия, как интерпретация и толкование. По его мнению, интерпретация является более широким понятием, нежели толкование норм Конституции. Последнее рассматривается им как один из видов интерпретации, наряду с которым имеются и иные. Считаем разграничение этих понятий фиктивным и нецелесообразным. Толкование нормы и есть ее интерпретация, изучение, выявление, уяснение смысла и трактовка, разъяснение содержания. Автор предлагает передать ряд функций Конституционного Суда РФ по казуальному толкованию базовых норм в конституционные (уставные) суды Федерации по месту проживания истцов¹². Однако вряд ли это соответствует установленным принципам разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов. В Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П Конституционный Суд РФ определил, что полномочия Федерального суда закреплены специально и поскольку для их осуществления именно этим органом судебной власти предусмотрена особая форма правосудия — конституционное производство, то осуществление другими судами аналогичных полномочий без их конституционного закрепления и вне таких форм исключается¹³. Толкование данных норм, а также проверка норм федерального уровня на их соответствие Конституции возможно исключительно федеральным судом.

Конституция РФ не содержит специальных норм, регламентирующих правила ее толкования. Вместе с тем Г.А. Гаджиев, апеллируя к тексту Основного Закона, выделяет, как минимум, три важных правила интерпретации: 1) признание прав и свобод человека высшей ценностью; 2) толкование данных положений с учетом исторической матрицы; 3) необходимость учитывать конкуренцию равновеликих конституционных ценностей¹⁴. Судейская свобода в толковании не может быть безгранична. На практике судебное творчество порождает конституционную политику. Широкий простор судейского усмотрения — все еще актуальный неразрешенный вопрос в научном и практикующем сообществе.

Анализируя акты Конституционного Суда РФ по толкованию базовых норм, следует отметить, что за два десятилетия его существования практика толкования сравнительно мала и ограничивается всего лишь двенадцатью интерпретационными постановлениями и одним определением. Особую активность Суд проявил в 90-е гг., при этом с 2000 г. до 2015 г. не было принято ни одного постановления по толкованию. Наибольшее количество постановлений было принято в 1995 г. — четыре акта, которыми интерпретированы ч. 4 ст. 105, ст. 106 Конституции РФ; в 1996 г. — одно постановление, № 10-П (толкование ст. 107); в 1997 г. истолкована только одна норма — ч. 4 ст. 66 Конституции РФ; в 1998 г. — два постановления, имеющие важное политическое значение (ч. 4 ст. 111, ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ) и одно определение от 5 ноября 1998 г. № 134-О. При толковании ч. 4 ст. 111 Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что Президент России вправе представлять в Государственную Думу одного и того же кандидата на должность Председателя Правительства дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Сразу три постановления приняты в 1999 г., касающиеся ч. 2 и 3 ст. 92, п. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 76, ч. 1 ст. 112, п. «б» ст. 84, ч. 1, 2 и 4 ст. 99 и ч. 1 ст. 109 Основного Закона.

В 2000 г. вынесено постановление по делу о толковании положений ст. 91 и 92 (ч. 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. После большого перерыва, во многом по инициативе части представителей левых сил, представленных в Госдуме, 1 июля 2015 г. было дано толкование ч. 1 ст. 96 и ч. 1, 2 и 4 ст. 99 Конституции РФ¹⁵.

Рассмотренные вопросы и обозначенные проблемы еще раз доказывают необходимость глубокого изучения теории и практики конституционного толкования.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2015. № 24, ст. 3362.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 167.

³ См.: Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979. С. 5.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 290.

⁵ См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 13.

⁶ См.: Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013. С. 222–225.

⁷ Лезов С.В. Чистое учение о праве Ганса Кельзена: сборник переводов. Вып. 2. М., 1988; Кельзен Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций // Правоведение. 2012. № 2. С. 191–192.

⁸ См.: Тропер М. Проблема толкования и теория верховенства Конституции // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2005. С. 171–181.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 46, ст. 5701.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Там же.

¹² См.: Банк В.В. Судебная интерпретация норм Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25, ст. 3004.

¹⁴ См.: Гаджиев Г.А. Указ. раб. С. 222–225.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 28, ст. 4335.

С.Е. Чаннов

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

В статье анализируются способы обеспечения законности. Проводится анализ контроля, надзора и видов административного надзора, а также контрольно-надзорной деятельности. Формулируется вывод о том, что контрольно-надзорная деятельность служит самостоятельным административно-правовым способом обеспечения законности.

Ключевые слова: административно-правовые способы обеспечения законности, контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность.

S.E. Channov

SUPERVISORY ACTIVITY AS AN INDEPENDENT WAY TO ENSURE LEGALITY

The article deals with the analyses of the ways to ensure legality. The author analyses supervision, control and types of administrative supervision and supervisory activity. The author concludes that supervisory activity is an independent administrative legal way to ensure legality.

Keywords: administrative legal ways to ensure legality, control, supervision, supervisory activity.

Вопросы административно-правовых способов обеспечения законности достаточно изучены учеными. Административно-правовые способы обеспечения законности — это активная деятельность уполномоченных органов, направленная на обеспечение законности, представляющая собой совокупность методов и средств, основной задачей которых являются создание и поддержание режима законности внутри страны. В компетенцию данных органов входит проверка фактического выполнения требований законодательства и принятие мер по итогам контроля.

При всей относительной консолидации ученых-юристов в научной и учебной литературе существуют две основные точки зрения на вопрос, какую именно деятельность можно отнести к административно-правовым способам обеспечения законности. Одни ученые в качестве таковых называют только контроль и надзор¹, другие добавляют контрольно-надзорную деятельность². При этом каждый из них в обоснование своей позиции приводит аргументы, заслуживающие внимания. Ответить на вопрос: является ли контрольно-надзорная деятельность

© Чаннов Сергей Евгеньевич, 2016

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права (Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина — РАНХиГС); e-mail: sergeychannov@yandex.ru

самостоятельным административно-правовым способом обеспечения законности, мы сможем, проанализировав данные способы обеспечения законности.

Наиболее распространенным административно-правовым способом обеспечения законности является контроль. Контроль как деятельность уполномоченных органов может проводиться с позиции законности и целесообразности³. Он различается по объему и субъектам, уполномоченным заниматься данным видом деятельности.

Рассматривая контроль, как один из способов обеспечения законности, можно отметить, что в научной и учебной литературе сформировался подход к данной правовой категории. Большинство ученых отмечают, что контроль — это активная деятельность уполномоченных организаций и должностных лиц, включающая в себя наблюдение, анализ, вмешательство в деятельность подконтрольных субъектов, а также наличие юрисдикционного механизма, изучение причин и условий, способствовавших совершению правонарушения⁴.

В.М. Манохин и Н.М. Кюнин подразделяют данную деятельность на три элемента⁵. Первый элемент — проверка фактического исполнения законодательства или индивидуальных предписаний. Проверяются вся деятельность контролируемых организаций и их личный состав. Особенность контроля заключается в том, что проверка проводится как с точки зрения законности, так и с позиции целесообразности действий и решений подконтрольных субъектов. Второй элемент — это проверка путей и средств выполнения правовых предписаний, оценка способов достижения результата. Третий элемент — это оценка деятельности подконтрольного субъекта и принятие мер по итогам проверки (применяются меры по устранению недостатков, поощрению или привлечению виновных к ответственности).

Надзор является вторым административно-правовым способом обеспечения законности. Он заключается в систематическом и постоянном наблюдении специальными органами власти за деятельностью организаций или лиц, не находящихся у них в подчинении, с целью выявления отклонения от законодательства⁶. В отличие от контроля надзорные органы не оценивают целесообразность действий поднадзорных субъектов, не корректируют их поведение и не дают каких-либо указаний.

Надзор как метод обеспечения законности включает в себя следующие элементы:

- а) проверку исполнения законов, иных правовых предписаний, а также проверку действий органов (должностных лиц) на предмет соответствия их закону;
- б) принятие по итогам надзора специальных мер (строго оговоренных законом) с целью восстановления нарушенной законности⁷.

В настоящее время в научной литературе представлено несколько видов надзора. Одни ученые выделяют прокурорский и административный надзор⁸, другие добавляют судебный надзор⁹.

Прокурорский надзор за исполнением законов принято считать классической формой надзора. В соответствии со ст. 1 Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ)¹⁰ органы прокуратуры проводят надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами,

соответствием закону издаваемых ими правовых актов. Также прокуратура осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Второй вид надзора — судебный надзор. В научной и учебной литературе нет единого подхода к понятию «судебный надзор». В настоящее время проводится осмысление данной правовой категории, ученые, вырабатывают общие признаки судебного надзора и его отличия от судебного контроля¹¹.

Судебная система — это самостоятельная ветвь власти, которая при осуществлении правосудия следит за соблюдением законности всеми субъектами правоотношений. При этом по итогам рассмотрения дела суды принимают решения, которые являются обязательными на всей территории Российской Федерации. Как правило, судебные акты направлены на восстановление законности.

Следующим видом надзора выступает административный надзор. Сложилось две точки зрения в отношении административного надзора. В.М. Манохин в качестве такового выделяет деятельность Министерства внутренних дел и внутренних войск¹². Другие ученые-юристы, такие как Л.В. Гааг, Д.М. Овсянко, определяют административный надзор как наблюдение за исполнением законов и подзаконных актов специальными органами управления в подведомственной им сфере, т.е. данный вид деятельности охватывает деятельность не только Министерства внутренних дел и внутренних войск, но и инспекций (служб, агентств)¹³.

По нашему мнению, административный надзор осуществляется только органами Министерства внутренних дел и внутренних войск, поскольку они, во-первых, не имеют права вмешиваться в административно-хозяйственную деятельность субъектов надзора; во-вторых, не наделены юрисдикционными полномочиями по отношению к правонарушителям; в-третьих, их деятельность направлена только на восстановление законности.

Деятельность остальных инспекций и служб, направленных на обеспечение законности, следует отнести к контрольно-надзорной деятельности, которая представляет собой деятельность государственных служб и агентств и вбирает в себя элементы контроля и надзора¹⁴. Из содержания надзора в контрольно-надзорную деятельность входит такой элемент, как проверка контролируемого на предмет соответствия его деятельности закону. Из содержания контроля контрольно-надзорная деятельность заимствовала принятие мер реагирования на правонарушения, выявленные в ходе проверки. В итоге контрольно-надзорная деятельность заключается в проведении проверки надзорного характера и принятии мер по ее итогам. Данные меры не являются поощрительными или дисциплинарными, это меры административного принуждения, предупредительно-пресекательные меры или административные взыскания¹⁵, что не свойственно надзору. Аналогичной точки зрения придерживаются и другие ученые¹⁶.

Существует еще ряд различий между надзором и контрольно-надзорной деятельностью, которые позволяют говорить о ней как о самостоятельном способе обеспечения законности и не ставить эту деятельность в один ряд с надзором.

Во-первых, Прокуратура РФ осуществляет надзор за строгим соблюдением и исполнением законодательства во всех сферах общественной жизни. В свою

очередь масштабы и пределы компетенции государственных инспекций ограничены отраслью или видом работ независимо от отраслей. Государственные инспекции (службы и агентства) призваны проводить узкоспециализированный контроль за соблюдением отраслевых правовых актов, что делает его более квалифицированным.

Во-вторых, органы надзора не могут вмешиваться во внутреннюю деятельность поднадзорных субъектов, они не могут изменять или отменять решения, признанные необоснованными или незаконными, в то время как инспекции правомочны вмешиваться в деятельность подконтрольных субъектов (например, приостанавливать лицензию, останавливать работу и т.д.).

В-третьих, надзорные органы уполномочены только возбуждать производство по делу о правонарушении, но производить по нему дознание и привлекать к ответственности они не могут. В свою очередь службы (инспекции) наделены юрисдикционными полномочиями¹⁷.

В-четвертых, цель надзора — установление режима законности внутри страны, т.е. «введение в режим законности поднадзорных объектов»¹⁸. Цель контрольно-надзорной деятельности — обеспечение качества продукции и услуг, а также безопасность граждан, общества, государства¹⁹.

Выделяя контрольно-надзорную деятельность в качестве самостоятельного способа обеспечения законности, можно встретить возражения, связанные с тем, что законодательство не предусматривает такого способа деятельности компетентных органов. Предвидя данный вопрос, мы можем ответить, что в нормативно-правовых актах часто нет различия между контролем и надзором. Эти термины используются как тождественные. При этом не обращается внимание на то обстоятельство, что это самостоятельные виды деятельности. Так, например, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет государственный контроль²⁰, в то время как Федеральная миграционная служба проводит федеральный государственный контроль и надзор²¹.

Проанализировав компетенцию данных органов, мы можем прийти к выводу, что все они осуществляют контрольно-надзорную деятельность. Эту особенность законодательства отмечает Д.М. Овсянко, утверждая, что в нем не всегда проводится разграничение между контролем и надзором²². Он объясняет это тем, что в некоторых органах исполнительной власти в ряде случаев невозможно отделить функции по контролю от надзора.

Наряду с законодателем многие ученые-юристы в своих работах термины «надзор» и «контроль» также используют как тождественные. Так, например, Г.В. Барабашев и С.А. Авакьян включают прокурорский надзор в общий контроль²³. Е.В. Шорина также пишет, что в системе органов контроля особое место принадлежит прокуратуре²⁴. В свою очередь А.В. Мицкевич объединяет понятия контроль и надзор за соблюдением законов единым термином «надзор»²⁵.

Выделение контрольно-надзорной деятельности в качестве самостоятельного способа обеспечения законности носит дискуссионный характер. Причиной этого является то обстоятельство, что контрольно-надзорная деятельность вобрала в себя определенные элементы контроля и надзора. Данную деятельность мы можем отнести к одной из разновидностей контроля или надзора. При этом основываясь на вышеприведенных доводах, мы склонны выделять контрольно-надзорную деятельность в качестве самостоятельного административно-правового способа обеспечения законности.

¹ См.: *Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 433; Тихомиров Ю.А. Закон: от принятия до реализации // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 17; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2006. С. 359.*

² См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник. М., 1996. С. 211–213; Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 234–236; Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование предметов совместного ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011.*

³ См.: *Советское административное право. Формы и методы государственного управления / редкол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М., 1977. С. 173; Аржанов В.В. Субъекты муниципального контроля // Право и его реализация в XXI веке (по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной юридической академии, Саратов 29–30 сентября 2011 г.): сборник научных трудов / под общ. ред. С.Н. Туманова. Саратов, 2011. Ч. 1. С. 182–184; Соболева Ю.В. Общественный контроль в Российской Федерации: условия эффективности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 67–71.*

⁴ См.: *Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 125; Беляев В.П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 41; Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 144; Ломакина В.Ф. Административное право Российской Федерации: учебное пособие. М., 2005. С. 301; Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора ОВД: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 55; Пузырев С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 23–24 и др.*

⁵ См.: *Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001. С. 327; Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 115.*

⁶ См.: *Овсянко Д.М. Административное право. М., 1995. С. 80.*

⁷ См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Указ. раб. С. 212.*

⁸ См.: *Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Западной Сибири): дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998. С. 86; Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие для юридических факультетов и институтов. М., 1996. С. 80; Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 436.*

⁹ См.: *Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. М., 2010. С. 291; Козбаненко В.А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении. Проблемная лекция. М., 2002. С. 25; Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 194–195; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. Ч. 1. Екатеринбург, 1996. С. 260.*

¹⁰ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2012. № 50, ч. 4, ст. 6954.*

¹¹ См.: *Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. С. 11; Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 75–76; Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 97–99; Право человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашова. М., 2009. С. 440–441; Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 137.*

¹² См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Указ. раб. С. 218.*

¹³ См.: *Гааг Л.В. Указ. раб. С. 86; Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие для юридических факультетов и институтов. С. 101.*

¹⁴ См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И. Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 33–37.*

¹⁵ См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Указ. раб. С. 212–213.*

¹⁶ См.: *Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная часть: курс лекций. М., 2004. С. 236–237; Абдулина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 38.*

¹⁷ См. п. 5 Положения «О Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»: утв. Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835 (в ред. от 8 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 2, ст. 5499; п. 6 Положения «О Федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы»: утв. Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385 (в ред. постановлений Правительства РФ от 29 декабря 2009 г. № 1107, от 20 июня 2011 г. № 484) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 26, ст. 2649.

¹⁸ *Беляев В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: общетеоретические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2000. С. 40.*

¹⁹ См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8–11; Галицкая Н.В., Баринов А.В. Общественная безопасность и общественный порядок в системе государственного управления // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 4. С. 50–53.*

²⁰ См. п. 5 Положения «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора»: утв. Постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77 (в ред. от 27 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 591.

²¹ См. п. 7.9 Положения «О Федеральной миграционной службе»: утв. Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 (в ред. от 24 февраля 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4276.

²² См.: *Овсянко Д.М. Административное право. С. 169.*

²³ Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Сер. Право. 1984. № 1. С. 10–19.

²⁴ См.: Шорин Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 110.

²⁵ Бережнов А.Г., Воротилин Е.Г., Лейст О.Э., Лунгу П.Ф. и др. Теория государства и права: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М., 1996. С. 65.

Г.Г. Егоров

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОРОЖНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОТРУДНИКАМИ ДОРОЖНО-ПОСТОВЫХ СЛУЖБ ГИБДД РОССИИ*

В статье анализируется деятельность сотрудников ДПС ГИБДД России, направленная на реализацию безопасности дорожного движения в Российской Федерации и обеспечение правомерного поведения на дорогах.

Ключевые слова: дорожно-постовая служба, безопасность дорожного движения, государственная политика в области безопасности дорожного движения, способы обеспечения ДПС ГИБДД РФ дорожной безопасности.

G.G. Egorov

PROBLEMS OF ROAD SAFETY OFFICERS ROAD TRAFFIC POLICE INSPECTION SERVICE RUSSIA

Employees of Russian traffic police are an essential element for the implementation of road safety in the Russian Federation and the analysis of theoretical and practical features to ensure that their part of lawful behavior on the roads is the main purpose of this article.

Keywords: road-inspection service, road safety, public policy in the field of road safety, ways to ensure the traffic police of the Russian Federation road safety.

Проблема обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации актуальна в настоящее время, т.к. нельзя представить развитие экономики и социальной инфраструктуры без транспорта. Как отмечается в Постановлении Правительства РФ от 8 сентября 1997 г. № 1143 «Об одобрении концепции государственной транспортной политики Российской Федерации», транспорт является важнейшим составным элементом производственной инфраструктуры страны. Его устойчивое и эффективное функционирование служит необходимым условием стабилизации, подъема и перестройки современной экономики, а также в равной степени обеспечения целостности, национальной безопасности и обороноспособности государства.

Следует отметить, что в связи с транспортными катастрофами, произошедшими за последнее десятилетие, правовое регулирование этой области получило стремительное развитие, связанное с принятием Федерального закона от 9 фев-

© Егоров Геннадий Геннадьевич, 2016

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права (Волжский гуманитарный институт (филиал) ВолГУ)

* Публикация научной статьи осуществлена при финансовой поддержке РГНФ и администрации Волгоградской области, проект 14-13-34024 (Орешкина И.Б. «Актуальные проблемы реализации правил дорожного движения в Российской Федерации (на примере Волгоградской области)». 14-13-34024. Волгоградский государственный университет, 2014).

раля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»¹, отраслевых приказов Минтранса России о требованиях по обеспечению транспортной безопасности, а также иных других правовых актов.

М.В. Костенников, исследуя основы правового регулирования транспортной безопасности и роли представителей полиции в ее обеспечении, пишет, «что для каждого вида общественной безопасности существует специальный административно-правовой режим ее обеспечения. В основу деления общественной безопасности на различные виды положен круг и характер общественных отношений, складывающихся в той или иной сфере жизнедеятельности. В административно-правовой литературе к сфере общественной безопасности обычно относят те общественные отношения, которые связаны с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими. В сферу общественной безопасности включают отношения людей, связанные с соблюдением правил, обеспечивающих безопасность дорожного движения; правил производства строительных и ремонтных работ в общественных местах; правил противопожарной безопасности; правил пользования предметами, подпадающими под лицензионно-разрешительную систему»².

Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации³ — это система взглядов по формированию в Российской Федерации условий реализации норм безопасности личности, общества и государства от возможности возникновения внешних и внутренних конфликтов в транспортной сфере страны. В Концепции сформулированы важнейшие направления государственной политики России в исследуемой сфере.

Государственная концепция обеспечения безопасности на транспорте содержит помимо отмеченных элементов: определение национальных интересов в дорожно-транспортной сфере; определение элементов, направленных на создание угроз этим направлениям; создание комплекса мер по противодействию негативным факторам и угрозам в данной области, а также определение мер комплексного характера, направленных на качественное повышение уровня транспортной безопасности Российской Федерации, позволяющего привести данную концепцию в соответствие с международными стандартами⁴.

В настоящее время среди множества проблем обеспечения транспортной безопасности наибольшую озабоченность вызывает проблема обеспечения безопасности дорожного движения, которая касается не только населения государства в целом, но и каждого его представителя в отдельности.

Обстановка на дорогах России, как и во всем мире, представляет реальную опасность демографии и национальной безопасности государства. Автомобильный транспорт в Российской Федерации является самым опасным видом транспорта. Из-за размеров причиненного вреда аварийность на дорогах, согласно актам ООН⁵ отнесена к основополагающим угрозам современного государства. Такая трактовка допускает отнести реализацию государственного контроля за соблюдением правил, стандартов и иных предписаний в области безопасности дорожного движения признать одним из основных направлений в деятельности органов власти.

Данный вопрос нашел отражение и в Постановлении Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864 «О Федеральной целевой программе „Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»⁶, где целью Программы является сокращение случаев смерти в результате дорожно-транспортных происшествий,

в т.ч. детей, к 2020 г. — на 8 тыс. чел. (28,82%), по сравнению с 2012 г. (27991 погибший).

Поэтому важнейшими направлениями государственной политики в данной области являются: охрана жизни, здоровья и имущества граждан, меры защиты их прав и законных интересов, действия по защите интересов общества и государства посредством реализации предупредительных мер в области обеспечения дорожно-транспортной безопасности и снижения тяжести при их нарушениях.

Количественные показатели аварийности, жертв и размера ущерба в автомобильной среде на 2–3 порядка превышают показатели данного порядка по иным видам транспорта. Статистика неумолима, общее число смертельно травмированных порядка 70% составляют лица от 16 до 40 лет. Так, в период с января по ноябрь 2014 г. в Российской Федерации согласно официальным данным было зарегистрировано 181540 дорожно-транспортных происшествий, в которых погибли 24423 чел., а получивших ранение 228855 чел.⁷

Как уже отмечалось, снижение приведенных показателей тесным образом связано с необходимостью снижения аварийности на дорогах и совершенствованием дорожно-транспортной инфраструктуры, при этом не стоит забывать о необходимости формирования правосознания граждан и популяризации правомерных действий по ряду соответствующих норм права⁸. Помимо общеобразовательных структур в данной области, не следует забывать и об особой роли административно-правовых методов по обеспечению безопасности в дорожном движении, реализация которых преимущественно осуществляется специальными подразделениями дорожной полиции.

Полицейский контроль не влияет на мотивы действий участников дорожного движения, но он признается общеобязательным и эффективным средством по предупреждению дорожно-транспортных происшествий, т.к. большинство из них в той или иной степени связаны с противоправными действиями по нарушению установленных правил в данной области. В качестве основных субъектов полицейского контроля можно выделить дорожно-патрульную службу ГИБДД МВД России (далее — ДПС).

Дорожно-патрульная служба является одним из наиболее крупных подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (объединяя более чем 70% от общего числа сотрудников ГИБДД), за которой закрепляется значимая роль в предупреждении дорожно-транспортных происшествий непосредственно в процессе дорожного движения, т.к. она выступает основным субъектом в области системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Правовую основу деятельности дорожно-патрульной службы составляют: Конституция РФ, Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁹, Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹⁰, Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹¹, Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения»¹², иные нормативные правовые акты РФ; Наставление по организации деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Приказом МВД России

от 2 марта 2009 г. № 186дсп «О мерах по совершенствованию деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» и иные нормативно-правовые акты МВД России.

Дорожно-патрульная служба осуществляет следующие функции:

контроль на специально оборудованных постах и по маршрутам патрулирования данной службы за соблюдением участниками дорожного движения Правил дорожного движения;

оказание содействия и помощь гражданам, а также юридическим лицам в реализации их законных прав и интересов при непосредственном участии в дорожном движении;

осуществление распорядительно-регулирующих действий;

осуществление согласно действующему законодательству России производства по делам, связанным с административными правонарушениями;

осуществление неотложных действий на местах дорожно-транспортных происшествий;

осуществление мероприятий, направленных на сопровождение транспортных средств;

исходя из анализа обстановки об аварийности разработка мер реагирования по их снижению, а также предложений по сокращению числа дорожно-транспортных происшествий и пострадавших в них лиц;

информирование населения, в т.ч. с использованием СМИ, о текущей обстановке, аварийности, причинах дорожно-транспортных происшествий а также мерах по их снижению;

проведение в соответствии с нормативно-правовыми актами МВД России работ по розыску автотранспортных средств, находящихся в угоне, а также средств участников дорожного движения, которые скрылись с места дорожно-транспортного происшествия;

участие совместно с заинтересованными субъектами как властного, так и общего характера в реализации мер профилактического характера, направленных на обеспечение дорожно-транспортной безопасности;

контроль за эксплуатационным состоянием уличной дорожной сети и средств регулирования, а также за соблюдением закрепленных условий по осуществлению ремонтно-строительных работ на дорогах, улицах, площадях и принятию неотложных мер по устранению факторов, создающих опасность по снижению безопасности дорожного движения;

обеспечение в пределах своих полномочий и согласно действующему законодательству РФ мер по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в зонах ответственности данной структуры;

участие в пределах своих полномочий в реализации задач, определенных планами перевода органов внутренних дел на военное время и действий при чрезвычайных (кризисных) ситуациях.

Следует отметить, что согласно Наставлениям по организации деятельности ДПС ГИБДД МВД России, утвержденным Приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 186дсп основной задачей ДПС является обеспечение всеми участниками дорожного движения соблюдения Правил дорожного движения в целях сохранения их жизни, здоровья, а равно имущества, защиты законных прав

и интересов граждан и юридических лиц, а также интересов общества и государства, обеспечение безопасного и бесперебойного движения автотранспорта¹³.

В целях более предметного анализа правовой природы данной функции приведем краткую характеристику Правил дорожного движения. В соответствии с п. 4 ст. 22 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» единообразный порядок осуществления дорожного движения на всей территории страны определяется Правилами дорожного движения, утвержденными Правительством РФ. Правила призваны урегулировать действия участников дорожного движения и обеспечить меры безопасности по всем участкам, имеющим возможность передвижения наземных транспортных средств (исключая железнодорожные).

Со стороны ДПС ГИБДД контроль за соблюдением данных Правил является одним из наиболее значимых способов по регулированию поведения участников дорожного движения. Такой контроль представлен следующими формами:

1) визуальное или с использованием технических средств наблюдение за движением транспортных средств и пешеходов;

2) наблюдение за состоянием технических средств организации дорожного движения, проезжей части дорог и дорожных сооружений, элементами их обустройства¹⁴.

Сам контроль за безопасностью дорожного движения может осуществляться следующим образом:

1) в пешем порядке;

2) на патрульном автомобиле, мотоцикле или вертолетах;

3) на стационарном посту дорожно-патрульной службы.

Форма реализации той или иной формы властного контроля определяется исходя из конкретных условий дорожного движения и соответствует служебным задачам, закрепленным для нарядов ДПС ГИБДД¹⁵. Абсолютизация выявляемости правонарушений уводит на второй план основную задачу дорожно-патрульной службы ГИБДД. Заметим, что в последнее время наблюдается усиление тенденции к погоне за «собираемостью» штрафов за правонарушения, выявленные с помощью технических средств видеофиксации. В силу того, что выявить, пресечь и документально оформить все нарушения Правил дорожного движения практически невозможно, сотрудники ДПС ГИБДД должны быть хорошо знакомы с результатами анализа аварийности в обслуживаемой зоне и на этой основе использовать основную часть служебного времени на пресечение наиболее опасных для данного участка нарушений.

Если же сотрудники ДПС сориентированы только на «выявляемость», то ничто не мешает им применять меры взыскания в отношении лиц, совершивших т.н. формальные правонарушения, не оказывающие серьезного влияния на безопасность дорожного движения, либо преимущественно такие, выявление и документальное оформление которых не представляют особых трудностей ни в физическом, ни в психологическом плане.

Для подразделений ДПС конечные результаты невозможно определить только качественными показателями. Можно полагаться только на косвенные показатели, такие как количество дорожно-транспортных происшествий, погибшие и раненые на обслуживаемой территории, а также состояние дорожно-транспортной дисциплины среди различных категорий участников дорожного движения. Но и эти показатели не имеют, да и не должны иметь определенных

норм. Поэтому в качестве косвенного критерия эффективности деятельности дорожно-патрульной службы используется динамика аварийности, т.е. сравнение числа дорожно-транспортных происшествий по определенным участкам, периодам, времени, категориям транспортных средств и т.д.

Однако на практике чрезвычайно трудно установить взаимосвязанность активности отдельных инспекторов ДПС в несении службы и показателей аварийности, во-первых, потому, что дорожно-транспортная аварийность — процесс многофакторный; во-вторых, из-за того, что в подавляющем большинстве случаев нет возможности обеспечить постоянное закрепление инспекторов за отдельными постами, маршрутами патрулирования, участками автомобильных дорог и т.д.

Сегодня инспектор ДПС знает, что его основная задача — выявление и составление какого-либо количества нарушений Правил дорожного движения. В карточке поста (маршрута патрулирования) указаны места концентрации дорожно-транспортных происшествий, где инспектор должен был нести службу и пресекать, предупреждать и выявлять нарушения Правил дорожного движения, однако он, как правило, выявляет нарушения лишь там, где «клюет» или где можно легко выявить нарушения Правил дорожного движения.

Как же на самом деле наряд ДПС несет службу? Приведем пример. Допустим, что экипаж согласно карточке поста (маршрута патрулирования) дислоцируется на месте концентрации дорожно-транспортных происшествий (например, нерегулируемый пешеходный переход), при этом он помнит поставленную задачу на инструктаже. В данном случае наряд будет находиться за нерегулируемым пешеходным переходом, инспектор будет позволять водителям нарушать Правила дорожного движения и по факту нарушения оформлять административные правонарушения. О выполнении основной задачи ДПС говорить в этом случае не приходится. То есть экипаж выявляет уже свершившиеся факты нарушений Правил дорожного движения¹⁶.

Возникает вопрос: выполняет ли наряд ДПС свою основную задачу (предотвращает дорожно-транспортные происшествия в целях сохранения жизни, здоровья и имущества участников дорожного движения)? Конечно же, нет.

Суть контроля безопасности дорожного движения как формы реализации правоохранительной функции социальной системы массового обслуживания выражается в анализе автомобильного транспорта и не может не сочетаться с соответствующими методами работы ДПС. Это должны быть методы, сориентированные на обеспечение безопасности дорожного движения, а именно на минимизацию принуждения и наказания, приоритет убеждения и профилактики правонарушений, оказание помощи участникам дорожного движения, инициативное выявление их нужд и неукоснительное соблюдение законности.

В завершение следует отметить, что обеспечение безопасности дорожного движения как составная часть обеспечения транспортной безопасности — деятельность, направленная в первую очередь на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

¹ См.: Российская газета. 2007. 14 февр.

² Костенников М.В. Правовое регулирование транспортной безопасности и роль полиции в ее обеспечении // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2013. № 9. С. 74.

³ URL: <http://www.transportrussia.ru> (дата обращения: 26.02.2016).

⁴ Подробнее об этом см.: Егоров Г.Г. Особенности научно-правовой интерпретации проблем исполнения правовых норм в сфере обеспечения безопасности на дорогах Российской Федерации // *Философия социальных коммуникаций*. 2014. № 4 (29). С. 55–63.

⁵ См.: Из Послания Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна по случаю начала Десятилетия на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <http://www.un.org/ru/sg/messages/2011/roadsafetydecade.shtml> (дата обращения: 21.03.2016).

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 41, ст. 5183.

⁷ URL: <http://www.gibdd.ru> (дата обращения: 01.12.2015).

⁸ Подробнее об этом см.: *Егоров Г.Г.* Указ. раб. С. 55–63.

⁹ См.: Российская газета. 1995. 26 дек.

¹⁰ См.: Российская газета. 2011. 2 февр.

¹¹ См.: Российская газета. 1998. 25 июня.

¹² См.: Российская газета. 1993. 23 нояб.

¹³ См.: *Зиганшин М.М.* К вопросу об обеспечении дорожно-транспортной безопасности ДПС ГИБДД // Административное и муниципальное право. 2015. № 7.

¹⁴ См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. М., 2009. С. 182.

¹⁵ См.: *Зейналов Ф.Н.* Особенности форм и методов несения ДПС // Наука и практика. 2010. № 2. С. 52–53.

¹⁶ См.: *Зиганшин М.М.* Указ. раб.

В.В. Аржанов

КЛАССИФИКАЦИЯ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, ОБЛАДАЮЩИХ ПОЛНОМОЧИЯМИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье представлена классификация субъектов административного права, имеющих полномочия по обеспечению законности в деятельности муниципальных органов. Проводится анализ составных элементов правовой категории законности и способов ее обеспечения.

Ключевые слова: законность, административно-правовые способы обеспечения законности, контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, субъекты административного права, органы местного самоуправления, классификация.

V.V. Arjanov

CLASSIFICATION OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW, POSSESSING POWERS TO PROVIDE LEGITIMACY IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT

The article is about the subjects of administrative law possessing powers to provide legitimacy in the activities of municipal bodies. The author analyses the component parts of the legal category of legitimacy and the ways of its provision. Based on the current legislature the author gives the classification of the subjects of administrative relationship.

Keywords: legitimacy, administrative legal ways to provide legitimacy, control, supervision, supervisory activities, subjects of administrative law, local government, classification.

Обеспечение законности относится к проблемам, постоянно привлекающим внимание в юридической науке. Вопросы законности и способы ее обеспечения достаточно изучены как с общеконцептуальных позиций, так и со стороны определенных субъектов административного права. При этом среди участни-

ков административно-правовых отношений выделяется особая группа субъектов — это органы местного самоуправления. Особенность данных субъектов определяется двойственной природой органов местного самоуправления и их положением в системе органов государственного управления. С одной стороны, органы местного самоуправления являются самостоятельным уровнем власти, с другой стороны, имеют черты, характерные для саморегулируемых организаций. Органы местного самоуправления занимают промежуточное положение между населением муниципального образования и органами государственной власти, что предопределяет особый статус муниципальных органов среди субъектов административного права.

Субъектами административного права признаются участники общественных отношений, наделенные правами и обязанностями в процессе управления. Особенность административного права заключается в том, что в административные правоотношения включен широкий круг участников, именно поэтому ученые-административисты уделяют значительное внимание классификации субъектов.

В.М. Манохин обозначил две группы субъектов административно-правовых отношений: физические лица и организации¹. Д.Н. Бахрах выделяет индивидуальных и коллективных субъектов².

Ю.В. Соболева подразделяет субъекты административного права на следующие группы: индивидуальные субъекты; организации; социальные общности³. Н.Ю. Хаманева в качестве субъектов выделяет граждан, органы государственной власти, государственных и муниципальных служащих, организации различных форм собственности⁴.

Анализируя приведенные классификации, можно сделать вывод, что в их основу заложен единый критерий, объем властных полномочий или место в системе государственного управления. Данные классификации практически не отражают место муниципальных органов в системе субъектов административного права и полномочий субъектов административного права в механизме обеспечения законности на местном уровне. По нашему мнению, необходимо разработать классификацию, которая будет иметь практическое применение. Целью предлагаемой нами классификации является определение возможности субъекта административного права оказывать влияние на органы местного самоуправления. В ее основу положен объем контрольных полномочий субъектов административного права. Такая классификация позволит определить место конкретного субъекта в механизме обеспечения законности, оценить эффективность методов и средств, применяемых этими субъектами к органам местного самоуправления с целью поддержания режима законности на муниципальном уровне.

Прежде чем преступить к классификации субъектов административного права, необходимо определиться с понятием законности и административными способами ее обеспечения.

В теории права законность рассматривают как принцип деятельности всех субъектов правоотношений, как метод государственного управления и как правовой режим. Принцип законности предполагает строгое и неукоснительное исполнение правовых предписаний. Он включает в себя только правоприменительный элемент⁵. Являясь методом государственного управления, законность содержит

два элемента: нормативно-правовые акты и их беспрекословное исполнение⁶. Рассматривая законность как правовой режим, ученые вместе с правотворческой и правоприменительной деятельностью добавляют еще один элемент — механизм обеспечения законности⁷.

Субъекты административного права, как правило, поддерживают режим законности с помощью контроля, надзора и контрольно-надзорной деятельности, т.е. административно-правовыми способами.

Контроль как способ обеспечения законности представляет собой активную деятельность, включающую в себя наблюдение, анализ и вмешательство в деятельность подконтрольных субъектов с целью восстановления законности, а также принятие мер реагирования⁸. В нем выделяют три элемента: 1) проверка фактического исполнения правовых предписаний, которая проводится как в целях соблюдения законности, так и целесообразности; 2) проверка путей и средств выполнения правовых предписаний; 3) оценка деятельности подконтрольного субъекта, принятие мер по итогам проверки и привлечения виновных к ответственности⁹.

Надзор заключается в наблюдении специальными органами за деятельностью субъектов, не находящихся у них в подчинении. Целью наблюдения является проверка соблюдения требований законодательства поднадзорными субъектами. Надзирающие органы не оценивают целесообразность и не могут вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных¹⁰.

Контрольно-надзорная деятельность включает в себя элементы как надзора, так и контроля. Из надзора контрольно-надзорная деятельность взяла такой элемент, как проверку законности, а из контроля заимствовала принятие мер реагирования вплоть до привлечения виновных к ответственности¹¹. Эта деятельность характерна для государственных инспекций (служб, агентств).

Несмотря на то, что контроль, надзор и контрольно-надзорная деятельность являются самостоятельными способами обеспечения законности, они принципиально отличаются друг от друга по двум критериям. Первый критерий — это объем контрольных полномочий проверяющих субъектов, могут ли они контролировать целесообразность или проверяют только законность. Второй критерий — возможность привлекать проверяемых субъектов к юридической ответственности. Поэтому субъекты административного права, обеспечивающие законность, могут быть классифицированы по данным критериям в зависимости от объема полномочий и возможности привлекать к ответственности.

В силу ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. По этой причине большинство государственных органов не могут проверять деятельность муниципалитетов. Однако режим законности не сводится только к механизму его обеспечения. Он включает в себя еще и правотворческий компонент. Некоторые субъекты административного права могут воздействовать на местную власть с целью поддержания режима законности посредством правового регулирования, при этом они не могут контролировать деятельность муниципальных органов. Например, Министерство образования и науки, а также Министерство здравоохранения не обладают контрольными полномочиями в отношении муниципальных органов, но указанные органы осуществляют нормативно-правовое регулирование в области образования и здравоохранения. Данные сферы отнесены Федеральным

законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹² к вопросам местного значения, а значит принятые названными министерствами правовые акты по организации школьного и дошкольного образования, а также по оказанию медицинской помощи обязательны для исполнения на местном уровне и оттого, как муниципальные органы будут исполнять указанные акты, зависит состояние законности в муниципальном образовании.

Государственные органы, осуществляющие нормативное регулирование и не наделенные контрольными полномочиями в деятельности органов местного самоуправления, составляют первую группу субъектов административного права.

Во вторую группу субъектов административного права, обеспечивающих законность на местном уровне, можно включить органы, уполномоченные проводить надзор или контрольно-надзорную деятельность. Данные органы проверяют исполнение законодательства всеми субъектами права. Не являются исключением и органы местного самоуправления. Например, территориальные органы Федеральной антимонопольной службы проверяют, как муниципальные органы исполняют антимонопольное законодательство, законодательство о рекламе и об естественных монополиях¹³. Другим более типичным примером может служить деятельность Прокуратуры РФ, которая осуществляет надзор за соблюдением законодательства местными органами¹⁴. Ни Федеральная антимонопольная служба, ни Прокуратура России не могут следить за целесообразностью деятельности органов местного самоуправления. Эти организации не проверяют, насколько эффективно (целесообразно) действуют муниципалитеты.

Среди субъектов административного права имеются должностные лица и органы, которые проверяют законность и целесообразность (эффективность) деятельности муниципальных органов. Данных субъектов мы относим к третьей группе. В эту группу, прежде всего, можно включить органы местного самоуправления, которые в системе муниципальных органов проводят контроль в полном объеме. Они проверяют, как решаются вопросы местного значения. При этом проверяются законность и целесообразность (эффективность) принятых решений. Например, глава администрации подотчетен и подконтролен представительным органам муниципального образования¹⁵. В свою очередь руководитель администрации контролирует работу управлений, отделов, комитетов, входящих в состав администрации¹⁶.

К органам, осуществляющим контроль в полном объеме, можно отнести государственные органы и должностных лиц, которые контролируют исполнение отдельных государственных полномочий и эффективное использование переданных финансовых средств. Контроль по данным вопросам проводится как с точки зрения законности, так и целесообразности (эффективности) деятельности местных органов¹⁷. Например, Законом Ленинградской области от 8 декабря 2005 г. № 112-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» устанавливается, что государственные органы осуществляют контроль

за реализацией местными органами переданных государственных полномочий и оценивают эффективность исполнения данных полномочий¹⁸.

При исполнении отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления встраиваются в систему органов государственной власти. По данным вопросам государственные органы вправе отменять или приостанавливать действие муниципальных правовых актов¹⁹. Муниципалитеты координируют свою деятельность с государственными органами. Органы государственной власти не только контролируют исполнение отдельных государственных полномочий местными органами, но и руководят данным процессом²⁰.

Исходя из вышеизложенного, субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления, можно разделить на следующие группы в зависимости от объема контрольных полномочий:

- 1) наделенные регулятивными полномочиями, но не осуществляющие контроль за деятельностью органов местного самоуправления;
- 2) осуществляющие проверку законности действий муниципальных органов;
- 3) осуществляющие контроль законности и целесообразности (эффективности) деятельности муниципальных органов.

Предложенная классификация дает возможность разделить субъекты административного права в зависимости от контрольных полномочий и определить пределы вмешательства в деятельность органов местного самоуправления. Установление пределов контрольных полномочий позволяет обобщить способы и методы поддержания режима законности на местном уровне. Например, субъекты, отнесенные к третьей группе, контролируют законность и целесообразность, могут отменять и приостанавливать правовые акты, принятые муниципальными органами и должностными лицами, давать им обязательные для исполнения указания. При этом субъекты, отнесенные к первой группе, таких полномочий не имеют.

Органы местного самоуправления являются субъектами, наделенными собственными полномочиями в административных правоотношениях. Придание муниципальным органам статуса субъектов публичного права и встраивание их в систему управления в государстве позволяют включить данные органы в число субъектов, за которыми могут осуществляться надзор, контроль и контрольно-надзорная деятельность со стороны государственных органов.

¹ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 33.

² См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. Ч. 1. Екатеринбург, 1996. С. 23.

³ См.: *Соболева Ю.В.* Организации в системе субъектов административного права // Правовая наука и реформа юридического образования. 2014. № 4 (27). С. 115.

⁴ См.: Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 109.

⁵ См.: *Потапов В.А.* Законность и правомерное поведение граждан в условиях реформирования России (региональный аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1995. С. 7; *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учебное пособие для высших учебных заведений. М., 1995. С. 344 и др.

⁶ См.: *Волколунов Е.В.* Прокурорский надзор как гарантия обеспечения законности правовых актов (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 7; *Малеин Н.С.* О законности в условиях переходного периода // Теория права: новые идеи. Вып. 4. М., 1995. С. 27; *Спиридонов Л.И.* Теория государства и права. СПб., 1995. С. 247 и др.

⁷ См.: *Шабуров А.С.* Законность и правопорядок // Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов М., 2013. С. 283; *Кулапов В.Л.* Теория государства и права: учебник. М., 2014. С. 345–346; *Елагин Р.И.* Административное право России: учебник. М., 2011. С. 278 и др.

⁸ См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как средства реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 41; *Ломакина В.Ф.* Административное право Российской Федерации: учебное пособие. М., 2005. С. 301; *Пузырев С.В.* Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 23–24 и др.

⁹ См.: *Конин Н.М.* Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001. С. 327; *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. С. 115 и др.

¹⁰ См.: *Овсянко Д.М.* Административное право. М., 1995. С. 80; *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А.* Российское административное право: учебник. М., 1996. С. 212.

¹¹ См.: *Конин Н.М.* Административное право России. Общая и Особенная часть: курс лекций. М., 2004. С. 236–237; *Абдуллина С.Р.* Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 38; *Братановский С.Н., Галицкая Н.В.* Особенности контрольно-надзорной деятельности власти в сфере обеспечения безопасности в Российской Федерации // Гражданин и право. 2014. № 7. С. 42–53 и др.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

¹³ См. п. 4.1.1. Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы (утв. Приказом Федеральной антимонопольной службой России от 26 января 2011 г. № 30 (в ред. Приказа Федеральной антимонопольной службы России от 2 апреля 2014 г. № 222/14) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 19.

¹⁴ См. ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2015. № 48, ч. 1, ст. 6720.

¹⁵ См. ст. 18 Устава Краснокутского муниципального района Саратовской области от 22 декабря 1996 г. (в ред. от 27 января 2011 г. № 592) // Краснокутские вести. 2011. 8 марта; ст. 19 Устава города Старая Русса от 26 февраля 2008 г. № 133 (в ред. от 30 марта 2010 г. № 269) // Старая Русса (специальный выпуск). 2008. 1 апр. и т.д.

¹⁶ См. ст. 29 Устава городского округа Новокуйбышевск Самарской области от 19 мая 2005 г. № 102 // Вестник. 2005. 28 июня; ст. 48 Устава муниципального образования г. Чебоксары — столицы Чувашской Республики от 30 ноября 2005 г. № 40 (в ред. от 6 марта 2012 г. № 500) // Чебоксарские новости. 2005. 31 дек. и т.д.

¹⁷ См.: Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Колесникова. М., 2011. С. 345–352.

¹⁸ См. ст. 8 Областного закона Ленинградской области от 8 декабря 2005 г. № 112-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. 14 дек.

¹⁹ См. ст. 10 Закона Вологодской области от 10 декабря 2014 г. № 3526-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 12 февраля 2015 г.) // Красный Север. 2014. 13 дек.

²⁰ См. ст. 11, 13 Закона Ставропольского края от 15 ноября 2013 г. № 99-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, на государственную регистрацию актов гражданского состояния» // Ставропольская правда. 2013. 20 нояб; ст. 11 Закона Калининградской области от 28 декабря 2005 г. № 713 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области по социальной поддержке населения» (в ред. от 13 марта 2015 г.) // Российская газета («Запад России»). 2005. 30 дек.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

Ю.А. Кицай

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ КОРПОРАТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В АЗИИ: СОЦИАЛЬНО-ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ АСПЕКТ

В статье изучается зарубежный опыт поддержки социального предпринимательства в целях его реализации в российском законодательстве. Формулируется вывод о возможности легализации отдельной организационно-правовой формы социальной корпоративной организации в ГК РФ.

Ключевые слова: социализация права, социальное предпринимательство, социальная корпоративная организация.

J.A. Kitsay

FEATURES OF A LEGAL STATUS OF THE SOCIAL CORPORATE ORGANIZATIONS IN ASIA: SOCIAL AND ENTERPRISE ASPECT

In article foreign experience of support of social business is studied for its realization in the Russian legislation. Here is formulated the conclusion about possibility of legalization of a separate organizational legal form of the social corporate organization in the Civil Code of the Russian Federation.

Keywords: socialization of the law, social entrepreneurship, social corporate organization.

В настоящее время социальное предпринимательство рассматривается во многих зарубежных странах в качестве перспективного антикризисного инструмента. Наибольшие успехи в этом вопросе достигнуты в Восточной Азии. Данное обстоятельство в условиях разработки российского законодательства о социальных предприятиях обуславливает необходимость изучения передового зарубежного опыта.

Азиатский регион в последнее время не только не отстает от Европы и Америки в развитии социального предпринимательства, но и во многом опережает их. На Юго-Востоке Азии наиболее системная государственная поддержка социального предпринимательства сформировалась в Южной Корее. На основе изучения европейского и американского опыта социализации корпоративных организаций 7 января 2007 г. был принят Закон о развитии социального предпринимательства¹, в разработке которого принимали участие 11 министерств,

© Кицай Юлиана Анатольевна, 2016
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Балтийский Федеральный университет им. Канта)

крупнейшие корейские социальные корпорации (такие, как SK Telecom и Kyobo Insurance Company) и представители корпоративной общественности. Данный Закон стал импульсом социализации корпоративного законодательства в Южной Корее. Детализация и конкретизация положений Закона осуществлялась Постановлением правительства, утвержденным Указом Президента, вышедшим в июле 2007 г., в котором определялись ключевые понятия в сфере осуществления социального предпринимательства, требования к социальным предприятиям, разъяснялась компетенция полномочных органов и правовые основы инфраструктуры поддержки данного вида предпринимательства².

В настоящее время к социальным предприятиям относятся организации, осуществляющие деятельность по производству и (или) продаже товаров (услуг), нацеленные на повышение качества жизни населения и создание рабочих мест для наименее защищенных граждан. Статус социального предприятия присваивался только тем организациям, которые прошли процедуру сертификации, предусмотренную ст. 7 Закона.

Критерии социальных целей конкретизируются в ст. 9 Постановления: трудоустройство социально незащищенных лиц, если их доля среди всех работников предприятия составляет не менее 50%; оказание социальных услуг для незащищенных лиц, если доля незащищенных лиц среди всех лиц, которым оказаны услуги, составляет не менее 50%; трудоустройство незащищенных лиц и предоставление им социальных услуг, если доля трудоустроенных незащищенных лиц среди всех работников и доля занятых незащищенных лиц среди всех лиц, которым оказаны услуги, составляет не менее 30%. В тех случаях, когда степень оценки реализации социальных задач вызывает затруднения, право принятия окончательного решения о присвоении статуса социального предприятия предоставлено Министерству труда³.

В ст. 2 Постановления уточняется, какие граждане могут быть включены в категорию «незащищенные лица». К ним относятся: лица со среднемесячным доходом домохозяйства, составляющим не более 60% от среднего общенационального дохода домохозяйств; длительно безработные; престарелые и нетрудоспособные лица; жертвы торговли людьми.

В Постановлении разъясняется, какие услуги могут относиться к «социальным». В первую очередь это услуги по социальной защите детей; по уходу за детьми и помощи в домашнем хозяйстве; услуги в сфере искусства, спорта и туризма, а также охраны окружающей среды. В зависимости от социальной значимости услуги Министерство труда может предоставить статус социальной услуги в индивидуальном порядке⁴.

Особый интерес представляют требования (ст. 8 Закона), предъявляемые к социальным предприятиям, в процессе сертификации:

1) обязательная регистрация только в определенной Гражданским кодексом организационно-правовой форме юридического лица: корпорация или ассоциация (Постановление дополняет количество допустимых организационно-правовых форм: предприятие на общественных началах; частная некоммерческая организация; фонд социальной поддержки; кооператив; некоторые другие некоммерческие организации. Вступивший в силу с 1 декабря 2012 г. Закон о кооперации ввел новую организационно-правовую форму социального кооператива, аналогичную итальянской модели⁵);

2) наличие нанимаемого и оплачиваемого персонала;

3) нацеленность основной деятельности предприятия на решение социальных проблем;

4) возможность участия в управлении предприятием потребителей социальных услуг, работников, общественности и представителей местного самоуправления;

5) необходимость реинвестирования не менее 2/3 прибыли на социальные цели (решение социальных проблем).

Присвоение статуса социального предприятия, отвечающего данным критериям, после прохождения сертификации предоставляет право социальной организации пользоваться серьезной государственной поддержкой, включая льготы, привилегии, дотации и субсидии, гарантированное участие в социальных заказах. Наряду с достаточно эффективной государственной социальной поддержкой правительство Кореи предусматривает также жесткую систему штрафов за неправомерное использование статуса социального предприятия, непредоставление отчетности, злостное уклонение от выполнения предписаний и т.д.⁶

Представляется, что в Южной Корее в первую очередь применяется британский опыт осуществления предпринимательской деятельности в форме компании общественных интересов СИС, на что указывает необходимость реинвестирования 2/3 прибыли в решение социальных проблем; американский опыт сертифицирования социальных корпораций и европейский опыт социальных кооперативов, что помогло государству в короткий срок достичь заметных успехов в развитии экономики. В научной литературе отмечается, что резкий экономический рынок, известный под названием «корейское чудо», позволивший Южной Корее занять место в двадцатке самых развитых стран мира⁷, произошел в т.ч. благодаря развитию социально-предпринимательского сектора экономики. Данный корейский опыт поддержки социального предпринимательства в настоящее время начал активно использоваться в Таиланде и Тайване⁸. Наряду с этим в Китае сформирована мощнейшая инфраструктура поддержки социального предпринимательства Global Links Initiative, широко известная во всем мире⁹.

На азиатском постсоветском пространстве наибольший интерес представляет социализация корпоративных организаций в Казахстане¹⁰ и Узбекистане¹¹. В Казахстане организационно-правовая форма социального предприятия «социально-предпринимательская корпорация — СПК» легализована Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2006 г. № 483, принятым в соответствии с государственной программой «Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года»¹². В Концепции по созданию региональных социально-предпринимательских корпораций (СПК) определена основная цель социально-предпринимательской корпорации — «содействовать экономическому развитию регионов путем консолидации государственного и частного секторов, создание единого экономического рынка на основе кластерного подхода»¹³.

По замыслу Правительства Казахстана, социально-предпринимательская корпорация представляет собой национальную компанию, нацеленную на реализацию идеи государственно-частного партнерства. Это некоммерческая организация, которой разрешено осуществлять предпринимательскую деятельность, прибыль от которой должна инвестироваться в социально-экономическое развитие регионов. Главное отличие социально-предпринимательских корпораций от коммерческих организаций — это реинвестирование полученной прибыли в социальные проекты того региона, в интересах которого они созданы. Каждая

корпорация призвана стать региональным институтом социального развития, который должен способствовать социализации экономики страны. На сегодняшний день в Республике Казахстан создано 7 социально-предпринимательских корпораций, охвативших все регионы Республики: СПК «Сарыарка»; СПК «Ертіс»; СПК «Оңтүстік»; СПК «Жетісу»; СПК «Каспий»; СПК «Тобол»; СПК «Батыс».

Особенность социально-предпринимательской корпорации Казахстана заключается в том, что в ней проявляются черты не только коммерческих и некоммерческих, но и публичных организаций. Однако, несмотря на название, социально-предпринимательская корпорация представляется не корпоративной, а унитарной организацией. Отмечается, что аналогом СПК Казахстана являются не традиционные частные социально-предпринимательские корпорации, а государственные региональные корпорации экономического развития, такие, как LVEDC — Корпорация по экономическому развитию в США, Social Enterprises в Дании, DREE — Департамент регионального промышленного развития в Канаде)¹⁴. Пока непонятно, насколько успешен опыт применения СПК Казахстана в решении социальных проблем. Будем надеяться, что им удастся избежать российских ошибок легализации организационно-правовой формы государственной корпорации, учреждаемой с аналогичными целями.

В Узбекистане нет специального закона о социальном предпринимательстве. Однако в свете реализации идеологии социального предпринимательства там принят Закон о семейном предпринимательстве (далее — ЗРУ)¹⁵, легализовавший организационно-правовую форму социализированной коммерческой корпоративной организации «семейное предприятие», под которым предлагается понимать «субъект малого предпринимательства, создаваемый его участниками на добровольной основе на базе общего имущества, находящегося в долевой или совместной собственности участников семейного предприятия, а также имущества каждого из участников семейного предприятия для осуществления производства и реализации товаров (работ, услуг)» (ст. 4 ЗРУ). Представляется, что данный Закон также следует рассматривать в качестве катализатора процесса социализации корпоративного законодательства в Узбекистане, поскольку семейное предпринимательство, так же как и социальное, является инструментом решения различных социальных проблем.

Л.А. Баркова, анализируя национальное законодательство государств постсоветского пространства, регулирующие семейно-предпринимательские отношения, пришла к выводу, что наиболее эффективной правовой моделью семейного предприятия является узбекская конструкция как отдельная организационно-правовая форма коммерческой организации. Отмечая достоинства узбекского семейного предприятия, легализованного в специальном Законе о семейном предпринимательстве, автор, тем не менее, доказывает нецелесообразность ее полного копирования в российское законодательство. По ее мнению, следует легализовать квалифицирующие признаки семейного предприятия, к которым она относит: а) семейно-родственную связь между участниками; б) личное трудовое участие в деятельности семейного предприятия. Л.А. Баркова считает, что организационно-правовая форма семейного предприятия не должна влиять на вопрос об отнесении его к объектам государственной поддержки¹⁶. Личное трудовое участие в деятельности семейного предприятия определяется следующим критерием: «Среднесписочная численность лиц, объединенных семейно-родственными связями, среди работников субъекта малого и микро-

предпринимательства должна составлять не менее 50%, а доля в фонде оплаты труда — не менее 30%»¹⁷.

Л.А. Баркова предложила теоретическую модель правового регулирования семейного предпринимательства в связи с тем, что его легальное определение в российском законодательстве отсутствует, так же как и специальный закон о семейном предпринимательстве. В настоящее время единственным официальным документом, содержащим определение социального предпринимательства «как социально ответственной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, направленного на решение социальных проблем»¹⁸, является Приказ Министерства экономического развития РФ, который ежегодно, начиная с 2011 г., определяет условия развития социального предпринимательства. В 2015 г. в новый Приказ Минэкономразвития России дополнительно включены требования к организациям, создающим систему инфраструктуры поддержки социального предпринимательства¹⁹. Неизменным за последние 5 лет остается правило о том, что государственная поддержка оказывается социальным предприятиям, отвечающим ряду требований независимо от организационно-правовой формы.

О необходимости принятия отдельного специального закона о социальном предпринимательстве в настоящее время говорится достаточно часто²⁰. Эксперты Фонда «Наше будущее», финансируемого известным предпринимателем Вагитом Алекперовым, разработали законопроект о социальном предпринимательстве, который в ноябре 2013 г. был представлен на заседании Экспертного совета по развитию социального предпринимательства Государственной Думы РФ. По итогам заседания проект принят к обсуждению в качестве общественной инициативы А. Борисовым, отвечающим за это направление в Совете Федерации²¹.

Одновременно с законопроектом о социальном предпринимательстве депутатами Государственной Думы Р.М. Марданшиным, М.Б. Терентьевым, И.Н. Игошиным, членом Совета Федерации А.А. Борисовым был представлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон „О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” в части статьи 26 „Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в области социального предпринимательства”», в котором определение социального предпринимательства было сформулировано аналогично приказам Минэкономразвития. В обоих законопроектах не предполагалось создание новых организационно-правовых форм социального предпринимательства, что поддерживается рядом ученых.

По мнению Я.С. Гришиной, «достоинства анализируемого законопроекта заключается в том, что в целях максимального расширения круга социальных предпринимателей как потенциальных объектов государственной поддержки законодателем не предусматривается введение в гражданское законодательство специальных организационно-правовых форм юридических лиц для целей осуществления социального предпринимательства»²². Данная точка зрения представляется достаточно спорной, т.к. зарубежный опыт социализации корпоративных юридических лиц свидетельствует об обратном, что, к сожалению, не принимается во внимание при разработке законопроектов о социальном предпринимательстве. Во многих странах континентальной Европы, в Великобритании, США, Канаде, Казахстане и других существуют специальные организационно-правовые формы юридических лиц, предназначенные для осуществления предпринимательской деятельности. В Европе рассматривается

предложение об унификации организационно-правовой формы социального кооператива, рекомендуемой Евросоюзом для всех входящих в него стран в качестве универсальной модели социального предприятия.

О перспективности легализации специальной организационно-правовой формы социальной корпорации свидетельствует тот факт, что в настоящее время в Южной Корее рассматривается вопрос о создании особой организационно-правовой формы юридического лица — социального предприятия. Обосновывая данное предложение, Национальный комитет по вопросам социального предпринимательства исходит из того, что сегодня юридические лица различных организационно-правовых форм для получения статуса социального предприятия проходят сертификацию, что, однако, не гарантирует того, что оно впоследствии не лишится преимуществ, создаваемых государственной программой поддержки социального предпринимательства. Национальный комитет считает, что такая вероятность обуславливается рисками того, что организация после того, как льготный период получения привилегий закончится, будет осуществлять только предпринимательскую деятельность, а не социально направленную, как это предполагалось изначально. В связи с этим Комитет считает целесообразным легализовать отдельную организационно-правовую форму «собственно социального предприятия как юридического лица» в Гражданском кодексе. Суть нововведения заключается в предложении замены сертификации социальных предприятий регистрацией социальной корпорации как юридического лица и предоставлении ежегодной отчетности о соответствии деятельности социального предприятия уставным целям²³.

Таким образом, представляется, что легализация специальной организационно-правовой формы социально-предпринимательской организации и установление ее критерия в ГК РФ наряду с другими специальными законами может быть весьма перспективной в контексте социализации гражданского законодательства о юридических лицах.

¹ Social enterprise promotion act. Act No. 8217, Jan. 3, 2007. URL: <http://qps.ru/BSIGE> (дата обращения: 25.07.2015).

² См.: Краткий обзор: опыт поддержки и развития социального предпринимательства в Республике Корея // Банк социальных идей. URL: <http://qps.ru/FtPNy> (дата обращения: 25.07.2015).

³ См.: *Гришина Я.С.* О поддержке субъектов малого и среднего бизнеса в области социального предпринимательства: мнение эксперта о достоинствах и недостатках законопроекта // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда (ЭПОС). 2015. № 1. С. 72.

⁴ Там же. С. 72.

⁵ См.: Краткий обзор: опыт поддержки и развития социального предпринимательства в Республике Корея.

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: *Иванов Д.В.* По следам «тигра»: анализ траекторий социальных изменений в Южной Корее // Журнал социологии и социальной антропологии. 2012. № 4. С. 63–89.

⁸ См.: Виктор Калинин: Россия исторически ориентирована на социальное предпринимательство // Портал «Новый бизнес: социальное предпринимательство». URL: (<http://www.nb-forum.ru/interesting/experts/kaliniun-rossia-orientirovana-na-sp.html>) (дата обращения: 30.07.2015).

⁹ См.: *Бесишопошникова Е.* Китайская грамота // Портал «Новый бизнес: социальное предпринимательство». URL: <http://www.nb-forum.ru/interesting/experts/china-gramota.html> (дата обращения: 30.07.2015); *Московская А.А.* Потенциал третьего сектора: инновационные подходы для развития территорий (социальное предпринимательство). URL: <http://qps.ru/WIZGb> (дата обращения: 30.07.2015).

¹⁰ См.: *Сулейменова Г.К.* Социально-предпринимательские корпорации: региональные институты развития в Республике Казахстан. URL: <http://qps.ru/LE2FT> (дата обращения: 29.07.2015).

¹¹ См.: *Абдураимова Н.* Семейное предпринимательство — источник благосостояния. URL: <http://uza.uz/ru/business/semeynoe-predprinimatelstvo-istochnik-blagosostoyaniya-18.07.2012-20015> (дата обращения: 30.07.2015).

¹² URL: <http://www.zakon.kz> (дата обращения: 30.07.2015).

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Сулейменова Г.К. Указ. раб.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Республики Узбекистан. 2012. № 17, ст. 188; 2013. № 18, ст. 233.

¹⁶ См.: Баркова Л.А. Семейное предпринимательство в механизме правового обеспечения гармонизации интересов семьи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 14.

¹⁷ Там же. С. 15.

¹⁸ Об организации проведения конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых в 2011 году предоставляются субсидии для финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации: Приказ Минэкономразвития России от 20 мая 2011 г. № 227. URL: <http://qps.ru/B1xIi> (дата обращения: 30.07.2015).

¹⁹ См.: Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: Приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2015 г. № 167. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179243/ (дата обращения: 30.07.2015).

²⁰ См.: Барков А.В. О социальной значимости и актуальности легализации дефиниции «социальное предпринимательство» в российском законодательстве (мнение эксперта) // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. 2015. № 1. С. 67–69.

²¹ См.: Правовое обеспечение деятельности социальных предпринимателей. Обзор № 5. URL: <http://www.social-idea.ru/monthlyNews/Pravovoe-obespechenie-deyatelnosti-social-nyhkh-predprinimatelej-Obzor-5> (дата обращения: 25.07.2015).

²² Там же.

²³ См.: Краткий обзор: опыт поддержки и развития социального предпринимательства в республике Корея.

И.П. Кожокаръ

НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫЕ СДЕЛКИ КАК ОСОБЫЙ ВИД ДЕФЕКТИВНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ, СВЯЗАННЫХ С ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ

В статье с позиции концепции дефектов механизма гражданско-правового регулирования обязательственных отношений анализируются недействительные сделки. Названная категория рассматривается как вид дефективных юридических фактов.

Ключевые слова: обязательство, недействительные сделки, дефекты, юридические факты.

I.P. Kozhokar

INVALID TRANSACTIONS AS A SPECIAL KIND OF DEFECTIVE LEGAL FACTS RELATED TO THE OBLIGATIONS

The article is devoted to invalid transactions from the point of concept defect mechanism of civil regulation necessarily-governmental relations. The author considers these categories as a kind of defective legal facts.

Keywords: obligation, invalid transactions, defects, legal facts.

Юридические факты представляют собой обстоятельства (факты) реальной действительности, которые обуславливают возникновение, изменение, прекращение обязательственного отношения. Исходя из сущности названной правовой категории, можно сделать вывод, что она обуславливает саму динамику правоотношения. Негодность юридического факта нивелирует те последствия, которые

наступили или должны были наступить в результате его совершения, делает их юридически незначимыми. Таким образом, дефект юридического факта — такой изъян механизма гражданско-правового регулирования обязательств, при котором не достигается правовая цель в виде возникновения, изменения или прекращения обязательства.

Нельзя сказать, что проблема дефективности юридических фактов, связанных с обязательственными отношениями, является абсолютно новой. Множество работ посвящено вопросу недействительности сделок в гражданском праве¹. Очевидно, что сделки выступают основным юридическим фактом, оказывающим решающее влияние на развитие обязательственного отношения. Этим обусловлена тесная, имманентная связь дефектов юридических фактов и дефективных сделок.

Между тем исследуемая проблематика недостаточно изучена в рамках концепции дефектов механизма правового регулирования обязательственных отношений. Как справедливо указано в научной литературе, «недействительность есть неспособность сделки — изначальная или последующая — к производству правового эффекта»². Приведенное определение наглядно демонстрирует соотношение категорий «недействительная сделка» и «дефекты юридических фактов» как частное и общее. Названный аспект изучаемой проблемы следует рассматривать в контексте изменений гл. 9 ГК РФ³. В частности, с 1 сентября 2013 г. сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, является по общему правилу оспоримой. Показательно, что сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не вытекает иное. Таким образом, законодатель связывает ничтожность или оспоримость дефектной сделки с категориями «публичный интерес» и «интересы третьих лиц». Полагаем, что в судебной практике неминуемо возникнет вопрос определения сущности названных понятий в контексте ст. 168 ГК РФ.

Не стоит забывать, что ограничения свободы договора закреплены в императивных нормах, которые по своей сути должны быть направлены именно на защиту публичных интересов и интересов третьих лиц. Сказанное вытекает из смысла гражданского законодательства, его методологии. Подобной позиции придерживался и Высший Арбитражный Суд РФ, который указал, что норма является императивной, если, исходя из целей законодательного регулирования, это необходимо для защиты особо значимых охраняемых законом интересов (интересов слабой стороны договора, третьих лиц, публичных интересов и т.д.), недопущения грубого нарушения баланса интересов сторон либо императивность нормы вытекает из существа законодательного регулирования данного вида договора⁴.

Из сказанного напрашивается вывод: сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, скорее всего, в любом случае нарушает публичные интересы и (или) интересы третьих лиц и должна признаваться ничтожной. Если же нарушений публичных интересов подобной сделкой не усматривается, имеет место дефективность самой нормы, которая установлена законодателем в качестве императивной без достаточных на то оснований. Приведенный пример доказывает тесную взаимосвязь дефективных явлений различных элементов механизма гражданско-правового регулирования обязательственных отношений.

Приведем еще несколько примеров дефективности механизма гражданско-правового регулирования обязательственных отношений, связанного с недей-

ствительными сделками. Так, сложными для применения являются положения ст. 178 ГК РФ, согласно которой сделка, совершенная под влиянием заблуждения, может быть признана судом недействительной по иску стороны, действовавшей под влиянием заблуждения, если заблуждение было настолько существенным, что эта сторона, разумно и объективно оценивая ситуацию, не совершила бы сделку, если бы знала о действительном положении дел. Как видим, законодатель использует понятие «сделка, совершенная под влиянием заблуждения», которое, как и любая другая оценочная категория, приводит к сложностям на практике ввиду неоднозначности ее понимания.

Как пишет Л.А. Чеговадзе, «в цивилистике есть понятия, смысл которых вроде бы очевиден, однако понимается не одинаково. К такому выводу склоняешься, ознакомившись с нормой ст. 178 ГК РФ, ее судебным толкованием и содержанием специальной юридической литературы»⁵. По мнению автора, установить факт заблуждения при совершении оспариваемой сделки можно лишь одним способом: если имеет место расхождение в последствиях предполагаемой и «совершенной» сделки⁶.

После внесения изменений в ГК РФ появились некоторые критерии, которые помогут суду установить факт заблуждения (очевидные оговорка, писка, опечатка, заблуждение в отношении природы сделки, заблуждение в отношении лица, с которым она вступает в сделку и т.д.). Между тем сложности на практике возникают до сих пор. Так, нередко суды апелляционной и (или) кассационной инстанции не соглашались с выводами нижестоящих судов о том, было заблуждение при заключении договора или нет⁷.

Полагаем, что ответ на указанный спорный вопрос поможет найти концепция дефектов механизма гражданско-правового регулирования обязательственных отношений. Учитывая, что недействительная сделка — это всегда дефект, изъян юридического факта, она всегда приводит к дефективности всего механизма правового регулирования. Таким образом, в случаях, если заблуждение относительно заключаемой сделки (ее природы, сущности, контрагента и т.п.) настолько велико, что приводит к дефективности всего механизма правового регулирования (например, невозможно достичь цели данной сделки, искажается воля субъектов), то подобное заблуждение следует признать существенным, а сделку, которая была заключена, — оспоримой.

Говоря про недействительные сделки, следует понимать, что некоторые из них имеют в своем основании другие сделки или иные юридические факты, т.е. для возникновения прав и обязанностей обязательственного характера необходимо существование совокупности различных юридических фактов — юридического состава. В связи с этим представляет интерес позиция В.В. Муругиной, которая обосновывает «необходимость использования научной категории «состав юридического факта» в ходе решения вопросов о дефектности конкретных жизненных обстоятельств»⁸. Приведем пример, когда дефективность одной сделки влечет автоматическую недействительность другой сделки.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 171 ГК РФ ничтожна сделка, совершенная гражданином, признанным недееспособным вследствие психического расстройства. Однако гражданин С., страдающий психическим заболеванием и находящийся на стационарном лечении в психиатрической больнице, оформил доверенность на право продажи квартиры, находящейся в собственности С. на имя врача А. Доверенность была удостоверена нотариусом. А. передоверил право на отчужде-

ние имущества третьему лицу — гражданке Я., которая и продала указанную квартиру.

Суд, рассматривая указанное дело, признал недействительными не только сделку, совершенную недееспособным С., но и иные сделки, связанные с отчуждением квартиры, находящейся в собственности С. Причем довод, заявленный покупателем по договору купли-продажи о том, что она является добросовестным приобретателем, не был принят судом, т.к. продавец не имел полномочий на отчуждение названного имущества⁹.

Следовательно, дефект юридического факта, связанного с обязательствами может быть вызван дефективностью другого юридического факта. Это возможно в тех случаях, когда второй факт неразрывно связан с первым, на нем основывается и без него невозможен. Полагаем, что подобное в большей степени свойственно именно механизму гражданско-правового регулирования обязательственных отношений. Последние являются динамичными, изменчивыми во времени и, как следствие, нередко требуют совершения различных сделок. Недействительность хотя бы одной из них влечет дефективность всего механизма регулирования подобных отношений.

При рассмотрении проблемы дефективности договоров и иных сделок, связанных с обязательствами, необходимо остановиться на следующем моменте. В литературе ведутся дискуссии по поводу того, относить или нет отдельные действия граждан и юридических лиц к сделкам. Среди них отметим такое явление, как исполнение обязательств — одно из центральных в отечественном обязательственном праве. В настоящее время существуют разные позиции по поводу того, какова сущность исполнения обязательства: фактическое действие; особый юридический факт; юридический поступок; сделка вообще; односторонняя сделка; двусторонняя сделка, являющаяся договором; двусторонняя сделка, не являющаяся договором¹⁰. В частности, В.С. Толстой определяет исполнение обязательства так: «Совершение должником действия, которого вправе требовать от него кредитор»¹¹. По мнению ученого, все эти действия служат односторонними сделками¹². Думается, что подобный подход не совсем верной, т.к. не учитывает действия кредитора, которые также могут иметь значение при исполнении обязательств.

Более полной и обоснованной видится позиция С.В. Сарбаша, который предлагает рассматривать исполнение договорного обязательства как особую право-прекращающую (ремиссионную) двустороннюю вторичную сделку, обнимающую собой волеизъявление сторон, направленную на исполнение обязательства¹³. Следовательно, исполнение обязательства является не просто сделкой особого рода, но и юридическим фактом, прекращающим обязательство. Как и любой другой юридический факт, связанный с обязательствами, исполнение может быть дефективным, содержать какой-либо изъян.

Завершая рассмотрение дефектов сделок как самого распространенного вида дефективных юридических фактов, связанных с обязательствами, отметим, что вопрос недействительности сделок требует самостоятельного и глубокого изучения, особенно с учетом последних изменений ГК РФ. С точки зрения концепции дефектов механизма гражданско-правового регулирования обязательственных отношений, следует сделать следующие выводы:

недействительные договоры и иные сделки — один из видов дефективных юридических фактов, связанных с обязательствами;

дефект сделки может быть вызван пороком субъектного состава, воли, содержания, иными обстоятельствами, предусмотренными ГК РФ в качестве оснований для недействительности сделок, а также дефектом ранее заключенной сделки;

концепция дефектов механизма гражданско-правового регулирования обязательственных отношений в некоторых случаях способна помочь отграничить недействительные сделки от сделок, которые таковыми не являются.

¹ См., например: *Киселев А.А.* Теоретические и практические проблемы составов, квалификации и правовых последствий недействительных сделок: комплексный анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006; *Поляков М.И.* Гражданско-правовые последствия недействительных сделок с жилыми помещениями. М., 2007; *Тузов Д.О.* Общие учения теории недействительных сделок и проблемы их восприятия в российской доктрине, законодательстве и судебной практике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2006; *Его же.* Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. М., 2007.

² *Тузов Д.О.* Общие учения теории недействительных сделок и проблемы их восприятия в российской доктрине, законодательстве и судебной практике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2006. С. 10.

³ См.: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19, ст. 2327.

⁴ См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2014. № 5.

⁵ *Чеговадзе Л.А.* Заблуждение в природе сделки как основание ее недействительности // Юрист. 2014. № 11. С. 4.

⁶ См.: Там же. С. 8.

⁷ Например, по одному из дел Первомайский районный суд г. Кирова не нашел оснований для признания сделки, совершенной под влиянием существенного заблуждения, недействительной. Иной вывод сделала апелляционная инстанция. См.: Апелляционное определение Кировского областного суда от 25 декабря 2013 г. по делу № 33-4007/2013. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ *Муругина В.В.* Дефективность юридических фактов как негативная черта правовой системы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 8.

⁹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 30 октября 2007 г. № 11-В07-32. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Подробнее об этом см.: *Сарбаи С.В.* Исполнение договорного обязательства. М., 2005. С. 27–84.

¹¹ *Толстой В.С.* Исполнение обязательств. М., 1973. С. 22.

¹² См.: Там же. С. 24.

¹³ См.: *Сарбаи С.В.* Общее учение об исполнении договорных обязательств: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 9.

Т.А. Савельева

ПРАВО НА ОБЖАЛОВАНИЕ И ПЕРЕСМОТР СУДЕБНЫХ АКТОВ В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ: В КОНТЕКСТЕ НОВЕЛЛ АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА РФ

В статье исследуются новеллы арбитражного процессуального законодательства, регулирующие систему обжалования и пересмотра судебных актов арбитражных судов. Анализируется стадийное развитие арбитражных процессуальных правоотношений с точки зрения последовательности обжалования судебных актов и системности арбитражной процессуальной формы.

Ключевые слова: арбитражный процесс, арбитражная процессуальная форма, право на судебную защиту, право на обжалование судебных актов, инстанционная система пересмотра судебных актов арбитражных судов.

Т.А. Savelyeva

RIGHT FOR APPEAL AND REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS
IN THE ARBITRATION PROCESS: IN THE CONTEXT OF NEW
LEGISLATION OF APC OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to research of new legislation arbitrage judicial legislation, regulating the system of appeal and review of judicial decisions of arbitration courts. Development of arbitrage judicial legal relationships is analysed from the point of view of sequence of appeal of judicial decisions and system of arbitrage judicial form is analysed.

Keywords: arbitration process, arbitrage judicial form, right of judicial defence, right for appeal of judicial decisions, system of review of judicial decisions of arbitration courts

В Российской Федерации на конституционном уровне гарантировано право каждого на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ). Право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, провозглашено во многих международных правовых актах¹. В действующей редакции Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ) это положение возведено в ранг задачи судопроизводства в арбитражных судах (ст. 2).

Однако судебное решение не может быть признано справедливым и правосудным, а судебная защита — полной и эффективной, если допущена судебная ошибка. Соответственно государство обязано создать систему пересмотра судебных актов и гарантировать защиту прав и свобод человека и гражданина от судебной ошибки.

Опираясь на толкование положений Конституции РФ и международных правовых актов, Конституционный Суд РФ по одному из дел сформулировал следующую правовую позицию: отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт не согласуется с требованием эффективного восстановления в правах посредством правосудия, умаляет и ограничивает данное право. Поэтому законодатель, устанавливая порядок осуществления правосудия, обязан предусмотреть механизм (процедуру) исправления таких ошибок².

Таким образом, право на судебную защиту и в доктрине процессуального права, и в правоприменительной деятельности рассматривается неразрывно с правом на обжалование (проверку) судебных актов судами вышестоящих инстанций³.

Арбитражные суды входят в судебную систему РФ и являются федеральными судами. Занимая самостоятельное и обособленное место, они осуществляют правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности в соответствии с Конституцией РФ и федеральным конституционным законом путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции (ст. 1 АПК РФ).

Правосудие по экономическим спорам осуществляется в строго установленной процессуальной форме. Для арбитражных процессуальных правоотношений, равно как и для гражданских процессуальных, характерно стадийное, динамичное развитие. По мере развития арбитражного процесса, перехода его из одной стадии в другую процессуальные отношения постоянно развиваются и меняются. По мнению Н.А. Рассахатской, процессуальная форма устанавливает последовательность возникновения и развития процессуальной деятельности,

т.е. структура процессуальной формы находит свое отражение, прежде всего, в процессуальных действиях, осуществляемых в известной последовательности⁴.

С принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»⁵ в арбитражном процессуальном законодательстве наметилась тенденция последовательного развития арбитражной процессуальной деятельности, в соответствии с которой невозможно использование кассационного способа пересмотра судебных актов, минуя апелляционный способ проверки не вступивших в законную силу судебных актов.

Согласно ч. 2 ст. 181 и ст. 273 АПК РФ решение арбитражного суда первой инстанции может быть обжаловано в арбитражный суд кассационной инстанции при условии, что оно было предметом рассмотрения арбитражного суда апелляционной инстанции или суд апелляционной инстанции отказал в восстановлении пропущенного срока подачи апелляционной жалобы.

Очевидно, что введение указанных правил нацелено в первую очередь на разграничение полномочий арбитражных судов различных судебных инстанций, а также повышение эффективности судопроизводства, обеспечение правовой определенности и стабильности судебных актов арбитражных судов. В немалой степени это обусловлено также стремлением законодателя предупредить злоупотребление процессуальными правами со стороны недобросовестных участников процесса, которые, чтобы не допустить вступление в силу судебных актов, инициируют кассационное производство без прохождения этапа апелляционного производства.

Таким образом, начиная с 2010 г., апелляционное производство как способ пересмотра судебных актов становится обязательным и процессуально необходимым элементом в механизме пересмотра судебных актов арбитражных судов.

Существенные преобразования в инстанционной системе пересмотра судебных актов арбитражных судов произошли в результате реформы судебной системы РФ, осуществляемой в рамках объединения Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»⁶ в составе Верховного Суда РФ образована Судебная коллегия по экономическим спорам, которая рассматривает в пределах своих полномочий в соответствии с процессуальным законодательством РФ дела в кассационном порядке. После арбитражных судов округов это вторая кассационная инстанция по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов.

Анализ ч. 1 ст. 291.1 АПК РФ позволяет сделать вывод, что объектом обжалования в Судебной коллегии Верховного Суда РФ могут быть вступившие в законную силу решения и определения всех нижестоящих судов — арбитражных судов субъектов РФ, арбитражных апелляционных судов при условии, что указанные судебные акты обжаловались в арбитражном суде округа, а также постановления и определения арбитражных судов округов.

Таким образом, на законодательном уровне установлена процессуальная возможность обращения с кассационной жалобой в Судебную коллегию Верховного Суда РФ исключительно после прохождения кассационного порядка пересмотра судебных актов в арбитражных судах округов. Кассационные жалобы, поданные

с нарушением правил подсудности, установленных ч. 1 ст. 291.1 АПК РФ, возвращаются без рассмотрения по существу (п. 5 ч. 1 ст. 291.5 АПК РФ).

Но, пожалуй, самые серьезные изменения инстанционной системы пересмотра судебных актов коснулись надзорного производства как исключительной стадии арбитражного процесса. Согласно п. 3 ч. 3 ст. 308.1 АПК РФ в Президиум Верховного Суда РФ могут быть обжалованы определения Судебной коллегии Верховного Суда РФ, вынесенные в порядке кассационного производства. Соответственно право на обращение в суд надзорной инстанции возникает у лиц, участвующих в деле, исключительно после прохождения кассационного способа проверки в Верховном Суде РФ⁷.

Интересно отметить, что в ранее действующем арбитражном процессуальном законодательстве право на обращение в суд надзорной инстанции не было связано с обязательным предварительным рассмотрением дела кассационной инстанцией. Об этом свидетельствовало положение ч. 6 ст. 299 АПК РФ, предусматривающее, что если при рассмотрении заявления (представления) будет установлено, что при отсутствии предусмотренных ст. 304 АПК РФ оснований имеются иные основания для проверки правильности применения норм материального или процессуального права, суд может направить дело на рассмотрение в арбитражный суд кассационной инстанции при условии, что данный судебный акт не пересматривался в порядке кассационного производства.

Таким образом, в действующем арбитражном процессуальном законодательстве право на обжалование и пересмотр судебных актов арбитражных судов неразрывно связано с инстанционным устройством системы пересмотра судебных актов и может быть реализовано как в рамках арбитражной судебной системы, так и в Верховном Суде РФ.

Реформы, связанные с объединением высших судебных органов Российской Федерации в сочетании с процессуальными новеллами в этой сфере, способствовали окончательному формированию на законодательном уровне концепции последовательного развития арбитражной процессуальной деятельности, в соответствии с которой невозможно использование вышестоящего способа пересмотра судебных актов, минуя нижестоящий. В этом смысле современная инстанционная система пересмотра судебных актов служит гарантией эффективности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

¹ См., например: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Американская конвенция о правах человека (1969 г.), Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.), Хартия основных прав Европейского Союза (2000 г.). URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.09.2015).

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2005 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 292 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами государственного учреждения культуры «Дом культуры им. Октябрьской революции», открытого акционерного общества «Центронефтехимремстрой», гражданина А.А. Лысогора и Администрации Тульской области» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 48, ст. 5123; Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 1998 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 6, ст. 784.

³ См.: *Борисова Е.А.* Проверка судебных актов по гражданским делам. М., 2005.

⁴ См.: *Рассахатская Н.А.* Гражданская процессуальная форма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 5–6.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4197.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 550.

⁷ В этой связи отметим некорректность формулировки п. 6 ч. 1 ст. 333.22 НК РФ, предусматривающей уплату государственной пошлины при подаче заявлений о пересмотре в порядке надзора судебных актов арбитражных судов при условии, что судебные акты не были обжалованы в кассационной инстанции.

Е.А. Семенова

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ОСНОВАНИЙ ОТМЕНЫ УСЫНОВЛЕНИЯ

В статье анализируются установленные Семейным кодексом РФ основания отмены усыновления, проблемы их выявления, разграничения и применения на практике.

Ключевые слова: усыновление, защита прав и интересов усыновленного, основания отмены усыновления, уклонение от обязанностей родителей, злоупотребление родительскими правами, виновное поведение.

E.A. Semenova

THE PROBLEM OF SEPARATION OF GROUNDS FOR SETTING ASIDE AN ADOPTION

The article is devoted to the analysis of established Family code of the Russian Federation of the bases of cancellation of adoption, the problems of identification, differentiation and application in practice.

Keywords: adoption, protection of rights and interests of adopted, evasion from duties of parents, abuse of the parental rights, the guilty behaviour.

В ст. 54 Семейного кодекса РФ (далее — СК РФ) закреплено важное для ребенка право — жить и воспитываться в семье. Получение заботы, внимания и воспитания от родителей играет огромную роль в формировании и развитии полной и самостоятельной личности будущего взрослого члена общества.

В целях осуществления главного права ребенка — права на семью существует институт усыновления, наиболее оптимально регулирующий устройство детей, оставшихся без попечения родителей. Однако реализация данного института не всегда достигает положительных результатов, и новая семья не является гарантом обеспечения полноценного развития и воспитания усыновленного ребенка. Для защиты прав и законных интересов усыновленных детей законодатель предусмотрел исключительные меры воздействия на приемных родителей — отмену усыновления.

Институт усыновления как форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей, известен со времен Древней Руси, когда усыновление осуществлялось церковью и утверждалось епархиальным архиереем при соблюдении определенного церковного обряда «сынотворенья».¹ Впоследствии правила усыновления детей-сирот закреплялись практически во всех нормативно-правовых актах, регулирующих сферу семейных правоотношений². Первый СК России послеоктябрьского периода, принятый 16 сентября 1918 г., не предусматривал института усыновления, что связывалось со стремлением предотвратить всякую возможность эксплуатации труда несовершеннолетних детей под видом усыновления и отменой наследования³. Впервые возможность отмены усыновления была законодательно закреплена в Кодексе о браке и семье РСФСР от 30 июля 1969 г.⁴, но конкретный перечень оснований для отмены усыновлений до принятия в 1995 г. СК РФ не закреплялся.

© Семенова Екатерина Андреевна, 2016
Соискатель кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: semenova-katena87@mail.ru

В положениях СК РФ нет исчерпывающего перечня оснований, по которым усыновление может быть отменено. Законодатель предусмотрительно ввел в норму права оговорку о том, что отмена усыновления может быть произведена и по другим основаниям. При этом такие основания должны служить цели соблюдения и охраны интересов ребенка и применяться при условии учета мнения ребенка и действующего в его интересах органа опеки и попечительства.

В соответствии со ст. 141 СК РФ главными основаниями отмены усыновления устанавливается уклонение усыновителей от выполнения возложенных на них обязанностей родителей, злоупотребление родительскими правами, жестокое обращение с усыновленным ребенком, хронический алкоголизм или наркомания приемных родителей. Все законодательно закрепленные основания отмены усыновления в обязательном порядке предусматривают виновное поведение усыновителей, влекущее негативное воздействие на ребенка, его жизнь, воспитание.

Первое основание отмены усыновления — уклонение усыновителей от выполнения возложенных на них обязанностей родителей. После установления усыновления на основании судебного решения у усыновителей по отношению к усыновленному ребенку возникает полный объем прав и обязанностей родителей, предусмотренных законодателем в гл. 12 СК РФ, действующих до момента достижения ребенком возраста 18 лет, а также в некоторых предусмотренных законом случаях. Усыновители не только имеют право, но и обязаны воспитывать своих усыновленных детей. При этом они несут ответственность за их воспитание и развитие не только в физическом и психическом плане, но и в духовном и нравственном. Они обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка. Родители, а соответственно и усыновители, перед всеми иными лицами имеют преимущественное право на обучение и воспитание своих детей. Как и родители в отношении своего родного ребенка, усыновители выступают законными представителями усыновленного во всех отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, без какого-либо специального оформления полномочий в случаях необходимости отстаивания интересов и защиты прав усыновленного ребенка.

Заслуживает отдельного внимания ситуация, когда интересы усыновителей и усыновленного ребенка пересекаются и в связи с этим возникают противоречия. В таких случаях для разрешения возникших разногласий на орган опеки и попечительства возлагается обязанность назначить представителя ребенка для защиты его прав и интересов. Видится возможным в качестве одного из видов уклонения усыновителей от осуществления родительских прав выделить подобную ситуацию, когда усыновители, объективно понимая возникновение противоречий между их интересами и интересами усыновленного ими ребенка, не принимают необходимых мер для урегулирования и нейтрализации последствий сложившегося конфликта, не ставят в известность органы опеки и попечительства. Примером такого виновного поведения усыновителей может служить ситуация, когда усыновляемый ребенок является кровным близким родственником и противоречие в интересах может возникнуть при наследовании. Для защиты прав усыновленного при наследовании в таком случае должен быть привлечен орган опеки и попечительства. Однако возможны ситуации, когда недобросовестные усыновители оформляют усыновление ребенка в целях получения какой-либо выгоды либо для создания своего преимущества в реализации наследственных прав перед усыновленным. Основной целью осуществления

усыновителями родительских прав должно быть обеспечение интересов усыновленных детей при обязательном сохранении их физического и психического здоровья, гарантированном нравственном развитии.

В СК РФ предусмотрены императивные правила в отношении способов воспитания детей, обязательные не только для родителей, но и для усыновителей, наделяемых полным объемом родительских прав. При воспитании усыновленного ребенка должно быть полностью исключено пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, а также оскорбления или эксплуатация детей. Исходя из положений гл. 12 СК РФ, закрепляющей полный перечень родительских прав, можно сделать вывод, что отмена усыновления в связи с уклонением усыновителей от выполнения родительских обязанностей возможна только в случае, когда будет установлено, что один из усыновителей или оба сразу ненадлежащим образом исполняют или вообще не исполняют законодательно закрепленные обязанности родителей.

В качестве примера уклонения родителей от выполнения возложенных на них родительских обязанностей может быть рассмотрено дело «Агеевы (Ageyevy) против Российской Федерации», находившееся в производстве Европейского суда по правам человека по жалобе № 7075/10. Обстоятельства дела таковы: усыновители, потерявшие после длительного лечения своего родного ребенка, на основании решения суда усыновили двух малолетних детей. Примерно через год после усыновления приемный мальчик в возрасте 4 лет попал в больницу с серьезными травмами, полученными им, по пояснению усыновителей, в результате того, что он ошпарился кипятком из электрического чайника на втором этаже дома, а затем упал с лестницы, не оснащенной заградительными устройствами, когда спускался на первый этаж. Результат — у ребенка закрытая черепно-мозговая травма, сотрясение мозга и другие повреждения различной степени тяжести. По итогам проведенной органами опеки и попечительства и правоохранительными органами проверки было установлено, что мальчик не в первый раз упал и получил серьезные травмы. Второй усыновленный ребенок — трехлетняя девочка — после отобрания детей у усыновителей поступила в больницу с мокрым кашлем, затрудненным дыханием, хрипами. После проведенного обследования ей был поставлен диагноз «обструктивный бронхит». Однако ни она, ни мальчик не были зарегистрированы в больнице, усыновители за медицинской помощью в связи с болезнями детей не обращались. При подробном обследовании у детей были диагностированы множественные различные заболевания, требующие обязательного медицинского вмешательства. Все это наглядно свидетельствует о том, что усыновители не обращали достаточного внимания на здоровье детей, не принимали своевременных мер для их лечения, а соответственно уклонялись от выполнения возложенных на них родительских обязанностей. Приемная мать детей впоследствии вступившим в законную силу приговором суда была признана виновной в совершении преступлений, предусмотренных ст. 156 УК РФ (неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего) и ст. 115 УК РФ (умышленное причинение легкого вреда здоровью)⁵.

Другим законодательно предусмотренным основанием для отмены усыновления является злоупотребление со стороны усыновителей родительскими правами. Указанные два основания отмены усыновления имеют много схожих признаков и довольно часто смешиваются на практике. Разграничить уклонение от выполнения возложенных родительских обязанностей и злоупотребление

усыновителями родительскими правами можно только при комплексном подходе к каждой конкретной ситуации, изучению всех обстоятельств совершения усыновителями виновных действий. Отличием этих оснований будет способ вредного воздействия на усыновленного, отношение усыновителей к ребенку, а также к порядку осуществления возложенных на них прав. В случае уклонения от их осуществления усыновители будут бездействовать, тем самым, причиняя усыновленному вред. В случае злоупотребления родительскими правами усыновители наоборот будут действиями негативно воздействовать на ребенка, реализуя свои права во вред ему. Главным отличием данных оснований для отмены усыновления будет являться инструмент, с помощью которого усыновленному наносится вред: в первом случае это обязанность усыновителей как родителей ребенка, а во втором — право.

Примером отмены усыновления по данному основанию может послужить ситуация, отраженная в Постановлении Европейского суда по правам человека от 8 января 2009 г. по делу Куимова против Российской Федерации по жалобе № 32147/04. Из изложенных в постановлении обстоятельств дела видно, что 6 мая 2000 г. Ленинский районный суд Кировской области удовлетворил заявление об удочерении А., 1997 г., поданное заявителем и его женой Е., и обратил решение к немедленному исполнению в связи с потребностью ребенка в индивидуальной заботе. На момент удочерения девочка была признана врачами практически здоровой. Спустя 3 года усыновители заметили резкое ухудшение зрения у ребенка, обратились в медицинское учреждение, но от предложенной госпитализации отказались. Несмотря на неоднократно проведенные обследования и диагностирование у ребенка сложного и опасного для жизни заболевания усыновители продолжали препятствовать госпитализации девочки. После того, как ее все же направили в медицинское учреждение на условиях общего стационара, где вместе с ней пребывала приемная мать, со стороны усыновителей продолжилось сопротивление в обеспечении ребенку требуемого интенсивного курса лечения. Как указано в постановлении Европейского суда, ситуация обострилась, когда приемная мать ребенка стала препятствовать медицинским работникам в принятии экстренных мер и помещении девочки в отделение интенсивной терапии. В результате невозможности договориться с усыновителями ребенка медицинские работники и органы опеки пошли на крайние меры и в установленном законом порядке при содействии прокуратуры и суда принудительно отобрали девочку у приемных родителей и экстренно занялись ее лечением. Итогом данной ситуации стала отмена судом усыновления ребенка. Европейский суд, рассматривая дело, обратил внимание на то, что ранее, до момента удочерения А., этими же усыновителями были удочерены еще две девочки, впоследствии умершие. Одна из них скончалась от того же заболевания, что было диагностировано и у позднее усыновленной А. Рассмотренное дело свидетельствует о злоупотреблении усыновителями родительскими правами, позволяющими им решать вопрос о необходимости оказания усыновленным детям медицинской помощи⁶.

Следующим основанием для отмены усыновления в установленном законом порядке служит жестокое обращение с усыновленным ребенком. Указанное виновное поведение усыновителей может совершаться как в форме активных действий, так и в форме бездействия. Примером активного жестокого обращения с усыновленным ребенком может выступать физическое насилие — побои, избиение, пытки, причинение вреда здоровью разных степеней, психическое насилие — унижение,

запугивание, угрозы, принуждение к чему-либо, а также покушение на половую неприкосновенность и т.п. В форме бездействия такое виновное поведение усыновителей может выражаться в случаях оставления усыновленного ребенка без еды, воды, пищи, тепла, без одежды на холоде. Жестокое обращение с усыновленным ребенком относится и к злоупотреблению усыновителями родительскими правами, а в форме бездействия — и к невыполнению возложенных родительских обязанностей. Однако оно предусмотрено законодателем в качестве отдельного основания для отмены усыновления специально, поскольку данные виновные действия усыновителей создают особую угрозу жизни, здоровью, воспитанию и развитию усыновленного ребенка. Представляется допустимым для разграничения этих оснований отмены усыновления исходить из смысла законодательной трактовки понятия жестокого обращения с ребенком.

Практически всегда на практике при рассмотрении дел об отмене усыновления в связи с выявлением факта жестокого обращения с усыновленным ребенком в виновных действиях усыновителей обнаруживаются признаки различных составов преступления, что влечет их привлечение к уголовной ответственности. Вместе с тем процесс выявления фактов жестокого обращения с усыновленными детьми очень сложен, т.к. они тщательно скрываются практически всеми членами приемной семьи усыновленного ребенка. Усыновители на протяжении максимально возможного длительного времени стараются сохранить подобные обстоятельства в тайне от окружающих, понимая незаконность и противоправность своих действий. Усыновленные дети скрывают последствия жестокого обращения усыновителей, боясь негативных последствий в виде наказания либо расправы со стороны приемных родителей. Некоторые усыновленные дети терпят жестокое обращение со стороны усыновителей, не желая лишиться приемной семьи и возвратиться в детские дома. Также факты жестокого обращения усыновителей с приемными детьми не становятся предметом судебного разбирательства из-за отсутствия каких-либо мер реагирования со стороны окружающих лиц (соседей, учителей, органов опеки и попечительства и т.п.), осведомленных о применяемом к ребенку физическом или психическом насилии. Все это объективно препятствует своевременному выявлению фактов жестокого обращения с ребенком, служащих основанием для отмены усыновления судом.

Вследствие перечисленных проблем отмена усыновления по данному основанию чаще всего не является причиной возбуждения в отношении усыновителей уголовных дел по фактам жестокого обращения с ребенком, а выступает в качестве последствия возбуждения уголовного дела и вынесения в отношении усыновителей приговора, которым уже установлены обстоятельства виновного поведения приемных родителей.

Еще одним, законодательно предусмотренным, основанием отмены усыновления служит хронический алкоголизм или наркомания усыновителей. В Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2128-р «О Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года», указано, что алкоголизм является одной из самых распространенных причин отказа родителей от детей и

лишения родительских прав. У воспитанников детских домов достаточно часто наблюдаются признаки алкогольного синдрома плода⁷. Правительство, говоря о лишении родительских прав лиц, страдающих алкоголизмом и наркоманией, не проводило деления между усыновленными и родными детьми, не давало правовой оценки разницы понятий «лишение родительских прав» и «отмена усыновления». Под указанной в концепции формулировкой понимаются все дети, оставшиеся без родителей или усыновителей из-за пристрастия последних к спиртосодержащим напиткам и наркотическим веществам.

В случае усыновления ребенка приемными родителями, страдающими хроническим алкоголизмом или наркоманией, он не получит должного воспитания и развития, а впоследствии существует риск возникновения у этого усыновленного пристрастия к алкоголю либо заболевания хроническим алкоголизмом. Не исключено, что данная категория лиц применяет физическое и психическое насилие в отношении приемного ребенка. При наличии у усыновителей подтвержденного медицинскими документами заболевания хроническим алкоголизмом или наркоманией в целях исключения негативного воздействия приемных родителей на усыновленного и предотвращения отрицательных последствий ребенок должен быть отобран, а усыновление отменено. Однако на практике данное основание отмены усыновления довольно редко применяется. Как отмечала Н.В. Летова, для отмены усыновления по данному основанию в принципе достаточно констатации факта наличия у усыновителей такого заболевания (алкоголизма или наркомании) в хронической форме. Совершение ими каких-либо противоправных действий в отношении ребенка необязательно. Суть проблемы заключается в оценке поведения хронических алкоголиков и наркоманов и, соответственно, в решении вопроса о привлечении их к ответственности⁸.

При выявлении фактов наличия у усыновителей хронического заболевания алкоголизмом или наркоманией возникает вопрос о правильности доказывания указанных обстоятельств, поскольку в подобных случаях нужна не только правовая оценка состояния усыновителей и их действий, но и медицинская. Вследствие сложности доказывания приведенных фактов данное основание на практике стараются не применять, заменяя его на уклонение от выполнения родительских обязанностей, если усыновитель, страдающий хроническим алкоголизмом или наркоманией, не интересуется воспитанием и развитием усыновленного ребенка либо на злоупотребление родительскими правами — когда усыновитель под воздействием алкоголя или наркотиков вовлекает усыновленного ребенка в распитие спиртных напитков, не позволяет ему посещать образовательное учреждение и т.п. Довольно часто рассматриваемое основание отмены усыновления — хронический алкоголизм или наркомания усыновителя — является первопричиной возникновения другого основания отмены усыновления — жестокого обращения с ребенком, т.к. употребление алкоголя или наркотиков вызывает у зависимого лица агрессию к окружающим, вследствие чего усыновленному может быть причинен физический или психический вред.

Рассматриваемое основание отмены усыновления по сути является частным случаем первых двух оснований отмены усыновления, однако в силу наибольшей степени вредного воздействия на развитие и воспитание усыновленного ребенка, его жизнь и здоровье законодатель выделил его отдельно, подчеркнув важность ограничения детей от подобных негативных воздействий и влияний. По данному основанию отмена усыновления происходит довольно редко, поскольку коли-

чество случаев выявления фактов возникновения у приемных родителей после усыновления ребенка хронических заболеваний алкоголизмом и наркоманией незначительно. Это вызвано недостаточным контролем за семьями, в которых один или оба родителя являются хроническими наркоманами или алкоголиками.

Необходимо отметить еще один важный момент, вызывающий большое количество споров среди ученых и практиков, препятствующих применению данного основания отмены усыновления. Все законодательно закрепленные основания для отмены усыновления вытекают из виновных действий усыновителей, т.е. во всех случаях отмены усыновления по этим основаниям обязательно должно быть установлено наличие вины приемного родителя в совершении противоправных действий (или бездействия) в отношении усыновленного ребенка. Однако не всегда можно говорить о наличии вины в действиях лица, заболевшего хроническим алкоголизмом или наркоманией. Как указывает А.В. Маркосян, человек может стать хроническим наркоманом в процессе лечения, когда с целью притупления острой боли ему вводят наркотические вещества в больших дозах, или когда алкоголизм как болезнь переходит к человеку генетически⁹.

Данная правовая проблема применения рассматриваемого основания отмены усыновления до настоящего времени не разрешена. Ведь если формально подходить к подобной ситуации, то в отношении такого усыновителя, против своей воли заболевшего наркоманией, необходимо принимать меры по отмене усыновления. Вероятнее всего, что это отвечает интересам ребенка и ограничивает его от негативного воздействия со стороны такого приемного родителя. Однако это будет неправомерным с точки зрения закона, который в данном случае, скорее всего, нуждается в доработке.

Все закрепленные законодателем в ст. 141 СК РФ основания отмены усыновления по своей сути сводятся к ненадлежащему осуществлению усыновителями своих родительских прав и обязанностей по отношению к ребенку. В целях реализации защиты прав и интересов усыновленных детей, правильного применения закона, формирования единообразной и последовательной практики важно правильно разграничивать эти основания и применять указанные положения СК РФ не только в случаях наступления негативных последствий в виде причинения усыновленному физического или морального вреда, но и в ситуациях первоначального возникновения угрозы развитию, воспитанию, жизни или здоровью усыновленного ребенка.

¹ См.: *Нечаева А.М.* Семейное право: курс лекций. М., 2002. С. 256.

² См.: *Антокольская М.В.* Семейное право: учебник. М., 2000. С. 62.

³ См.: *Кустова В.В.* Усыновление по законодательству первых лет советской власти // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 15.

⁴ См.: Кодекс о браке и семье РСФСР от 30 июля 1969 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1969. № 32, ст. 1086.

⁵ См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 18 апреля 2013 г. «Дело «Агеевы (Ageyevy) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2014. № 1.

⁶ См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 8 января 2009 г. «Дело «Куимов (Kuimov) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2009. № 12. С. 92–107.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 2, ст. 264.

⁸ См.: *Летова Н.В.* Усыновление в Российской Федерации: правовые проблемы. М., 2006. С. 197.

⁹ См.: *Маркосян А.В.* Меры ответственности и меры защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов в семейном праве // Семейное и жилищное право. 2006. № 3.

М.А. Баранова, В.Л. Григорян

О ПРЕЦЕДЕНТНЫХ СВОЙСТВАХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ*

В статье рассматривается юридическое значение постановлений Пленума Верховного Суда РФ для уголовного судопроизводства, которые создают предпосылки для формирования в правовом поле России новой разновидности судебного прецедента — общепринятого устоявшегося прецедента.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, прецедент, Пленум Верховного Суда РФ, толкование закона, судебно-следственная практика, судебные решения, пределы судебного усмотрения.

М.А. Baranova, V.L. Grigoryan

ABOUT PRECEDENT PROPERTIES OF DECISIONS OF PLENUM OF SUPREME COURT OF RUSSIAN FEDERATION ON CRIMINAL CASES

The article investigates the legal value of the decisions of the Plenum of the Supreme Court of Russia for criminal proceedings, which create favorable conditions for the formation of legal field of Russia a new kind of judicial precedent is a common well-established precedent.

Keywords: criminal trial, precedent, Plenum of Supreme Court of Russian Federation, the interpretation of the law, uttering its mating call of law, court decisions, limits of judicial discretion.

Под прецедентом обычно понимается решение высшего судебного органа по конкретному делу, вынесенное в рамках определенной юридической процедуры, содержащее положения, обязательные для применения в будущем нижестоящими судами при рассмотрении аналогичных дел¹. Наиболее ярким представителем стран прецедентного права называют Великобританию, Россия же традиционно относится к романо-германской правовой семье, особенностью

© Баранова Марина Александровна, 2016

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: marina2008-78@mail.ru

© Григорян Ваган Левонович, 2016

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vagan1384@mail.ru

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект 15-03-01253 «Преюдициально-прецедентная сила судебных решений по уголовным делам».

которой является признание нормативного правового акта (закона) основным и единственным источником права.

Однако процессы глобализации, европеизации, повышенная динамика правотворчества влияют на российскую правовую действительность, изменяется роль решений Конституционного Суда РФ, Европейского суда по правам человека в правовом регулировании уголовно-процессуальной деятельности. Что же касается решений судов общей юрисдикции, то официально считается, что они, как и прежде, судебный прецедент не создают. Так было в советский период развития уголовно-процессуального права, так обстоит дело и сейчас.

В.М. Жуйков указывает, что в советский период опубликованная практика Верховного Суда СССР или Верховного Суда РСФСР всегда учитывалась нижестоящими судами в качестве ориентира в вопросах применения и толкования права, устранения пробелов в нем, но ссылки на нее в решениях судов были недопустимы². В настоящее время Верховный Суд РФ в соответствии со ст. 19 Федерального конституционного закона от 13 декабря 1996 г. «О судебной системе» (в ред. от 5 февраля 2014 г.)³, в целях обеспечения единообразного применения законодательства РФ дает судам *разъяснения* по вопросам судебной практики. Такими полномочиями, согласно ст. 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 4 ноября 2014 г.)⁴, наделен Пленум Верховного Суда РФ, разъяснения которого даются на основании материалов анализа и обобщения судебной практики, на что прямо указывается во вступительной части многих постановлений. Об уголовно-процессуальном значении разъяснений закон молчит, однако с момента введения в действие УПК РФ таких постановлений было принято более 20, в связи с чем сложно отрицать их важную роль в формировании правоприменительной практики. В.Л. Кулапов поясняет, что подобного рода разъяснения являются обобщением практики и их необходимо отличать от прецедента⁵. Однако в ряде постановлений Пленум Верховного Суда РФ выходит за пределы разъясняемой нормы права, расширительно ее толкует, закрепляет новые положения, усложняя содержание уголовно-процессуальных правоотношений, налагая на их участников дополнительные обязанности.

Так, ст. 220 УПК РФ в период с 2001 по 2010 г. разъясняла, что в обвинительном заключении должен содержаться перечень доказательств, на которые ссылаются стороны обвинения и защиты. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в ред. от 30 июня 2015 г.) расширило данное требование закона, о чем свидетельствует указание в п. 13 на необходимость изложения не только перечня источников доказательств, но и краткого их содержания⁶. Именно на основании этого разъяснения следователи при составлении обвинительного заключения приводили в нем конкретные доказательства обвинения, собранные ими на стадии предварительного расследования, а также доказательства, представленные стороной защиты. И только с принятием Федерального закона от 9 марта 2010 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»⁷ сложившаяся на основе разъяснений Пленума Верховного Суда РФ практика получила свое законодательное закрепление в ст. 220, а заодно и ст. 225 УПК РФ.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уго-

ловных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» указывается, что строгое соблюдение положений гл. 40.1 УПК РФ судами является обязательным условием вынесения законного, обоснованного и справедливого приговора (п. 1)⁸. В то же время п. 15 данного Постановления разъясняет, что если по уголовному делу, поступившему с досудебным соглашением о сотрудничестве, будет установлено, что подсудимый не согласен с предъявленным обвинением, суд принимает решение о прекращении особого порядка судебного разбирательства и назначает судебное разбирательство в общем порядке. Положения гл. 40.1 УПК РФ прямого указания на необходимость согласия обвиняемого с предъявленным обвинением не содержат.

Таким образом, Пленум Верховного Суда в вышеуказанном разъяснении расширительно толкует положения УПК РФ, вводит дополнительное условие, прямо не закрепленное в ст. 317.1–317.9 УПК РФ, ссылаясь при этом на «смысл» положений ст. 316 и 317.7 УПК РФ. Однако ст. 316 УПК РФ, а именно ее ч. 6 не «по смыслу», а прямо требует получения согласия потерпевшего на применение особого порядка судебного разбирательства (данный порядок, как известно, применяется и по уголовному делу с заключенным досудебным соглашением о сотрудничестве), но вопреки вышеприведенному положению закона Пленум Верховного Суда РФ в п. 13 Постановления от 28 июня 2012 г. № 16 указывает, что возражения потерпевшего против применения особого порядка судебного разбирательства никак не влияют на дальнейшее рассмотрение уголовного дела и не влекут отказ от применения особого порядка судебного разбирательства. Налицо избирательный подход Верховного Суда РФ к реализации назначения уголовного судопроизводства и достаточно произвольное толкование закона. Тем не менее, суды идут по пути беспрекословного соблюдения рекомендаций и разъяснений, предложенных Пленумом Верховного Суда РФ в указанном Постановлении. Так, приговором Энгельсского районного суда Саратовской области от 16 июля 2012 г. Б. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 131 УК РФ. Дело рассматривалось в особом порядке, т.к. Б. заключил досудебное соглашение о сотрудничестве. В приговоре суда указывалось, что гражданин Б. признал свою вину в совершении преступления⁹. Аналогичные указания содержатся и в приговоре по уголовному делу по обвинению К. в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 111 УК РФ, рассмотренному Октябрьским районным судом г. Саратова в 2010 г.¹⁰, в приговоре по уголовному делу по обвинению А. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, пп. «а», «г» ч. 3 ст. 228.1; п. «а» ч. 3 ст. 228.1; ч. 1 ст. 30, пп. «а», «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ, рассмотренному Заводским районным судом г. Саратова в 2011 г.¹¹

В п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 26 указывается, что с учетом требований ч. 1 ст. 389.24 УПК РФ суд апелляционной инстанции может принять решение, ухудшающее положение осужденного по отношению к приговору суда первой инстанции, не иначе как по представлению прокурора и (или) жалобе потерпевшего, частного обвинителя, их законных представителей и (или) представителей. При этом суд не вправе выходить за пределы доводов жалобы или представления¹². Однако ст. 389.24 УПК РФ оговорку о том, что суд не может выходить за пределы доводов жалобы или представления, не содержит, а ст. 389.19 УПК РФ разъясняет, что суд не связан доводами апелляционной жалобы или представления и вправе проверить производство по уголовному делу в полном объеме. Таким образом, Пленум Верховного Суда РФ

в данном случае не растолковывает (не интерпретирует) положения ст. 389.19 и 389.24 УПК РФ, а придает им иной смысл, отличный от того, который был заложен изначально, ограничивая тем самым пределы прав суда апелляционной инстанции.

Приведенные примеры свидетельствуют не только о влиянии постановлений Пленума Верховного Суда РФ на законодательный процесс и правоприменительную практику, но также о том, что периодически Пленум Верховного Суда РФ дает разъяснения, выходящие за пределы положений закона, расширительно или ограничительно их толкуя. И такие разъяснения, основанные на обобщении практики применения положений УПК РФ в разных регионах, безусловно, реализуются как нижестоящими судами, так и органами предварительного расследования. С.М. Даровских называет подобные разъяснения Пленума Верховного Суда РФ «правовыми позициями» и наделяет их признаками юридической аргументированности, формальной определенности и обязательности для всех нижестоящих судов и должностных лиц при разрешении ими в последующем аналогичных ситуаций¹³. Она не считает разъяснения Пленума Верховного Суда РФ судебным прецедентом, поскольку полагает, что он может формироваться только при разрешении конкретного уголовного дела¹⁴. В.Б. Немцева в числе других авторов по этому же основанию называет постановления Пленума Верховного Суда РФ нормативно-правовыми актами¹⁵.

Необходимо признать, что Пленум Верховного Суда РФ в отдельных руководящих разъяснениях выходит за пределы норм права, толкование которых он осуществляет, формирует новую правоприменительную практику, основанную на понимании Конституции РФ, УПК РФ и УК РФ, а также обобщении практики рассмотрения уголовных дел судами различных регионов. И хотя эти разъяснения не обладают такими признаками прецедента, как индивидуальная определенность, официально закрепленный общеобязательный характер, они наделены главным свойством — в них формируются новые правовые положения и в этом их уникальность. Поскольку эти разъяснения обращены ко всем нижестоящим судам, утверждены на заседании Пленума Верховного Суда РФ в соответствии с его Регламентом и официально опубликованы, считаем, что можно говорить о начале формирования в правовом поле России нового вида прецедента — общепринятого устоявшегося прецедента.

¹ См.: *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: учебник. М., 2012. С. 401.

² См.: *Жуйков В.М.* Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 2007. С. 145.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2014. № 6, ст. 551.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 550; 2014. № 45, ст. 6130.

⁵ См.: Актуальные проблемы теории права: учебник для магистрантов / под ред. Н.И. Матузова, В.Л. Кулапова. Саратов, 2015. С. 314.

⁶ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 5; 2015. № 9.

⁷ См.: Российская газета. 2010. 12 марта.

⁸ См.: Российская газета. 2012. 11 июля.

⁹ См.: Уголовное дело № 1-466(1)/2012 по обвинению Б. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 131 УК РФ // Архив Энгельского районного суда Саратовской области за 2012 г.

¹⁰ См.: Уголовное дело № 1-238/2010 по обвинению К. в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 111 УК РФ // Архив Октябрьского районного суда г. Саратова за 2010 год.

¹¹ См.: Уголовное дело № 1-340/2011 по обвинению А. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, пп. «а», «г» ч. 3 ст. 228.1; п. «а» ч. 3 ст. 228.1; ч. 1 ст. 30, пп. «а», «г» ч. 3 ст. 228. 1 УК РФ // Архив Заводского районного суда г. Саратова за 2011 г.

¹² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 26 «О применении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 1.

¹³ См.: *Даровских С.М.* Судебные правовые позиции в уголовном судопроизводстве: теоретические основы и процессуальные: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 11.

¹⁴ См.: Там же. С. 11, 14.

¹⁵ См.: *Немцева В.Б.* Судебный прецедент — источник российского права // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2010. № 2 (23). С. 23.

Н.Н. Борозенец

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В статье рассматриваются теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы процессуального положения прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Формируется вывод, что правообеспечительная деятельность прокурора в настоящее время не имеет достаточных средств для ее эффективной реализации. Предлагаются изменения формулировки ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ, касающиеся разработки механизма оперативной взаимосвязи прокурора с органами предварительного расследования при разрешении жалоб участников уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: прокурор, надзор, законность, досудебное производство, полномочия.

N.N. Borozenets

ABOUT SOME PROBLEMS OF PROCEDURAL STATUS OF THE PROSECUTOR IN PRE-TRIAL STAGES OF CRIMINAL PROCEEDINGS

In article are considered theoretical, legislative and law enforcement problems of the procedural status of the Prosecutor in pre-trial stages of criminal proceedings. It is concluded that pravoohranitelnye the activities of the prosecutor does not currently have sufficient resources for its effective implementation. The proposals to change the wording of 2.1 h. article 37 of the code, the development of a mechanism of operative relationship of the prosecutor with the preliminary investigation bodies in the resolution of complaints of participants of criminal proceedings.

Keywords: prosecutor, supervision, law, pre-trial proceedings, powers.

В теории и в практике участие прокурора в уголовном судопроизводстве традиционно рассматривается как существенный (если не важнейший) фактор обеспечения законности. Особенно это касается досудебных стадий (возбуждения уголовного дела и предварительного расследования), которые по своим основным характеристикам разительно отличаются от судебных этапов уголовного судопроизводства, с существенным ограничением гласности и состязательности и как следствие этого — проблемами обеспечения законных интересов личности.

Безусловно, права О.В. Гладышева, считающая, что «в рамках современной науки уголовного процесса проблемы обеспечения законных интересов личности в досудебном производстве по уголовным делам настоятельно требуют выделения их в самостоятельное направление научного исследования. Законные интересы личности выступают важнейшим фактором, определяющим правовой, в т.ч. уголовно-процессуальный, статус субъектов уголовно-процессуальных отношений¹.

Прокурор, как предусмотрено в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, в пределах компетенции, установленной УПК РФ, уполномочен осуществлять уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Как справедливо подчеркивается в литературе, «надзорная

© Борозенец Николай Николаевич, 2016

Прокурор Кавказского района Краснодарского края, старший советник юстиции, соискатель кафедры уголовного процесса (Кубанский государственный университет); e-mail: proc-n@mail.ru

деятельность прокурора наиболее ярко проявляется в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, где надзор призван обеспечить эффективную работу следователей и дознавателей, соблюдение ими и всеми другими участниками требований закона»².

Полномочия прокурора составляют содержание его процессуального статуса. Именно этот аспект в последние годы после создания Следственного комитета РФ³ приобрел особую актуальность, о чем свидетельствуют многочисленные публикации и дискуссии. Так, по мнению А. Петрова, «передача в компетенцию суда полномочий по разрешению производства наиболее важных процессуальных действий, а также введение судебного порядка обжалования действий и решений органов предварительного расследования и самого прокурора, относящихся к конституционным правам и свободам участников уголовного процесса, безусловно, в этой части ограничило компетенцию прокурора, однако это не дает оснований говорить об изменении процессуального статуса прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства»⁴.

А.М. Багмет считает, что «какие-либо основания для внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство на предмет расширения полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного производства отсутствуют. Возвращение полномочий прокурора на возбуждение уголовных дел, за которые ратуют отдельные специалисты, фактически сведет на «нет» всю проводимую последние годы реформу предварительного следствия»⁵.

«Прокурор, — пишет И.Л. Петрухин, — в силу заинтересованности в расследовании не способен принимать объективные решения по жалобам, а при хорошо поставленном судебном контроле прокурорский надзор становится излишним»⁶.

Высказывается также позиция, согласно которой существующее положение, связанное с сокращением процессуальных полномочий прокурора, в целом приемлемо, но необходимо усовершенствовать ряд правил. В частности, «процессуальная самостоятельность следователя может быть ограничена не только судом, но и прокурором, руководителем следственного органа, а также начальником органа дознания, возглавляющим ведомственное подразделение, к которому принадлежит следователь. Тот факт, что прокурор осуществляет надзор за деятельностью следователя, на наш взгляд, является правильным. Но возникает вопрос: почему только в некоторых случаях несогласие следователя с указанием прокурора приостанавливает их до рассмотрения вышестоящим прокурором?»⁷

В то же время в работах ряда авторов утверждается, что необходимо восстановить ранее принадлежавшие прокурору полномочия. Например, С.П. Зайцев предлагает восстановить ранее принадлежавшее прокурору полномочие своим постановлением возбудить уголовное дело, что «было бы серьезной гарантией соблюдения прав потерпевших на судебную защиту и доступ к правосудию, а также пресечения фактов превышения полномочий в отношении подозреваемых (обвиняемых). Подобное право прокурора сведет на нет практику доминирования внутриведомственных интересов над реализацией задач уголовного судопроизводства, когда осуществление правозащитной функции нередко рассматривается следственными и оперативными подразделениями не как обязательное условие, а как помеха реализации функции уголовного преследования»⁸.

А.П. Кругликов считает настоящей бедой для государства и граждан урезанность полномочий прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования⁹. Эту точку зрения разделяет В.М. Быков, который

пишет: «Вследствие этого (сокращения полномочий прокурора. — *Н.Б.*) прокурор на стадии возбуждения уголовного дела и предварительного следствия превратился в такую процессуальную фигуру, которая в значительной степени утратила свое процессуальное влияние на ход и результаты проводимого предварительного следствия по уголовному делу»¹⁰.

А. Соловьев и *М. Токарева* считают, что «оптимально было бы восстановить имевшиеся у прокурора ранее права по личному усмотрению выявленных им нарушений закона путем возбуждения уголовного дела и отмене незаконного решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела»¹¹.

С. Арзиани полагает, что «законодатель, стремясь обеспечить самостоятельность следствия и ограничить полномочия прокурора „перегнул палку” и не оставил у прокурора даже полномочий по реализации надзорных функций по отмене незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и прекращении уголовного дела. Право отмены указанных постановлений — это функция прокурорского надзора»¹².

Существуют и более дискуссионные в теоретическом отношении мнения. В частности, *Н.В. Веретенников* утверждает: «В настоящее время произошла оправданная и закономерная смена приоритетов прокурорского надзора: на первый план вышла правозащитная функция прокуратуры. Основным видом процессуальной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве на досудебных стадиях выступает надзор за процессуальными действиями и решениями органов дознания и предварительного следствия»¹³.

Д.И. Ережипалиев пишет: «Законодательные новеллы, связанные с изменением компетенции прокурора в уголовном судопроизводстве России стали предметом острых дискуссий среди ученых-юристов и практиков. При этом нового общепризнанного концептуального решения по реформированию правового статуса прокурора как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения не выработано»¹⁴.

Анализ приведенных позиций по вопросу о надзорных полномочиях прокурора в досудебном производстве позволяет сделать следующие выводы.

1. Изменения в уголовно-процессуальном законе в части регулирования положения прокурора учеными рассматриваются неоднозначно и в основном критически. При этом критика имеет целью как усиление процессуального статуса прокурора за счет возвращения ему большей части ранее принадлежавших полномочий, так и дальнейшего их сокращения.

2. В приведенных высказываниях сложно представить единую концепцию предлагаемых изменений, т.к. авторы применяют терминологию с различным смысловым содержанием. В частности, предлагается реформировать процессуальное положение прокурора, его процессуальный статус, а также процессуальную компетенцию.

Однако изменение процессуальной компетенции прокурора чревато кардинальным пересмотром системы координат в уголовном судопроизводстве. Словари дают следующие трактовки компетенции: круг ведения какого-либо учреждения¹⁵; совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов¹⁶; область подлежащих чьему-нибудь ведению вопросов¹⁷. Взятые за основу указанные определения могут быть ис-

пользованы при разработке теоретического понятия компетенции прокурора в уголовном судопроизводстве.

Словарное значение понятия «компетенция прокурора» содержится в предписаниях ч. 1 ст. 37 УПК РФ, при буквальном трактовке которого получается, что в уголовно-процессуальном законе установлена не сама компетенция, а ее *пределы*. Полагаем, будет правильным, если ч. 1 ст. 37 УПК РФ получит следующее истолкование:

компетенцию прокурора в уголовном судопроизводстве составляют уголовное преследование и надзор, чем определяются и ее пределы применительно к этой сфере деятельности;

уголовно-процессуальный закон исчерпывающе определяет как саму компетенцию, так и процессуальный статус прокурора, т.е. совокупность его полномочий, посредством реализации которых он решает вопросы, входящие в его компетенцию.

С учетом этого ч. 1 ст. 37 УПК РФ предлагаем изложить в новой редакции:

«Прокурор является должностным лицом, осуществляющим от имени государства в ходе уголовного судопроизводства уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия».

Стилистическая замена выражения «а также», использованного в действующей редакции ч. 1 ст. 37 УПК РФ, на соединительный союз «и» позволит рассматривать уголовное преследование и надзор как равные по значимости направления уголовно-процессуальной деятельности прокурора.

Таким образом, если научно обосновывается совершенствование компетенции прокурора, то речь должна идти о направлениях его деятельности (функциях). Предлагаемая трактовка, а также изменения в уголовно-процессуальном законе, полагаем, помогают ответить на поставленный выше вопрос о сущности произошедших изменений. Считаем, что компетенция прокурора никак не изменилась. Прокурор сохраняет ее прежний объем и по-прежнему осуществляет уголовное преследование и прокурорский надзор.

3. Считаем, что предлагаемые меры по совершенствованию процессуальных полномочий прокурора не должны быть поспешными, а носить продуманный и обоснованный характер, особенно в свете уже произошедших изменений уголовно-процессуального закона.

Надзор прокурора играет важнейшую роль в уголовном судопроизводстве по обеспечению законности проверки сообщений о преступлениях и производства по уголовному делу, в т.ч. в вопросе обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина. Это направление деятельности прокурора следует рассматривать как элемент правообеспечения в системе уголовного судопроизводства.

Результатом процессуальной деятельности прокурора выступает не только восстановленная законность, но и меры, направленные на защиту, охрану либо восстановление прав и законных интересов определенных лиц (например, отмена постановления об отказе в возбуждении уголовного дела восстанавливает право гражданина на доступ к правосудию, отмена постановления о возбуждении уголовного дела защищает гражданина от незаконного уголовного преследования и др.).

Таким образом, можно говорить о непосредственном и опосредованном значении прокурорского надзора, где непосредственное значение выражается в до-

стижении и поддержании режима законности в уголовном судопроизводстве, а опосредованное — защите, охране и восстановлении прав гражданина и человека.

В современных условиях, когда процессуальный статус прокурора претерпел серьезные изменения, считаем необходимым обратить внимание на один из важных аспектов его деятельности — рассмотрение жалоб. Отметим одну, существенную, на наш взгляд, деталь: данное полномочие в последнее время не изменялось. Тем более, актуальным представляется демонстрация существенных проблем, которые связаны с реализацией прокурором этого традиционного для него полномочия. Полагаем, актуальность обусловлена тем, что нерешенными остаются проблемы, зреющие в уголовном судопроизводстве долгое время. При этом они, имея весьма существенную практическую значимость, не привлекают внимания ни законодателя, ни ученых.

Жалоба является практически единственным и наиболее часто используемым участниками уголовного судопроизводства способом охраны, защиты или восстановления своих прав либо инициативного возбуждения процесса такого обеспечения уполномоченными лицами (руководителем следственного органа, начальником подразделения дознания, начальником органа дознания, прокурором, судом).

В соответствии со ст. 123 УПК РФ жалобы на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда могут быть поданы участниками уголовного судопроизводства, а также иными лицами в той части, в которой проводимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы. В ст. 124 УПК РФ предусмотрен порядок рассмотрения жалобы прокурором и руководителем следственного органа. Обратим внимание, что в ст. 37 УПК РФ, подробно определяющей основные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве в целом и в досудебном производстве в частности, отсутствует упоминание о таком полномочии, как рассмотрение и разрешение жалоб. Получается, что единственной базой для реализации прокурором своего полномочия по рассмотрению и разрешению жалоб от участников уголовного судопроизводства служит гл. 16 УПК РФ.

Характерно, что в тексте уголовно-процессуального закона четко не определен предмет для обращения к прокурору с жалобой. Если это жалоба в суд в ходе досудебного производства, то необходимо, чтобы были затронуты или поставлены под угрозу нарушения конституционные права граждан, и становится понятно, в каких случаях и пределах уголовно-процессуальный закон допускает судебное обжалование.

Однако такая же ясность желательна и в отношении предмета обжалования прокурору. Основываясь на действующем законодательстве, получается, что к прокурору можно обращаться с жалобой на любое процессуальное действие (бездействие) или решение, в т.ч. способное причинить ущерб конституционным правам граждан. *Неразграниченность* компетенции суда и прокурора в таком вопросе, как предмет обжалования в досудебном производстве, на наш взгляд, сегодня существенно снижает эффективность как судебного контроля, так и прокурорской деятельности по обеспечению прав граждан. В силу отсутствия полномочий прокурор *не способен рассмотреть и разрешить* жалобу, поданную на большинство нарушений прав в ходе предварительного следствия, например,

при производстве следственных действий, а также в случае применения мер пресечения, избранных по решению суда.

Механизм реагирования прокурора на нарушения прав участников уголовного судопроизводства сегодня выглядит *чрезмерно усложненным*. Например, в соответствии с положениями п. 3 ч. 2 ст. 37 и ст. 124 УПК РФ прокурор вправе требовать устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. При этом норма сконструирована таким образом, что свое требование прокурор адресует не к конкретным нарушителям, а к органам дознания или следственным органам.

Возникает закономерный вопрос: почему прокурор действует не напрямую?

Один из возможных ответов может заключаться в том, что прокурор перестал выполнять функцию процессуального руководства. Однако рассмотрение и разрешение жалобы, принятие мер к устранению допущенных нарушений не относится к функции процессуального (и уж тем более административного) руководства дознавателями или следователями и рассматривать реакцию прокурора на выявленные нарушения как выражение руководящей роли, по меньшей мере, неверно. Поэтому считаем, что лишение прокурора непосредственного воздействия на нарушителя путем прямой адресации следователю или дознавателю, допустивших нарушение закона, указаний об их устранении, не соответствует ни роли, ни задачам прокурора в уголовном судопроизводстве.

Полномочия прокурора в исследуемой части отличаются не только по содержанию (что понятно и объективно обусловлено особенностями и направленностью деятельности), но и по характеру. Так, можно выделить три группы полномочий:

- 1) *непосредственно* связанные с рассмотрением жалобы и ее разрешением (самостоятельные полномочия, направленные на прием, выяснение обстоятельств и принятие решения по сути заявленных требований);
- 2) *опосредованно* влияющие на разрешение жалобы (жалоба подается в суд, а прокурор уполномочен принимать участие в ее рассмотрении, но не разрешении);
- 3) *способствующие* (обеспечивающие) осуществлению двух предыдущих групп полномочий (предусматривающие действия по истребованию материалов, необходимых для принятия решения и др.).

К *первой* группе полномочий относятся: получение жалобы и ее рассмотрение (ч. 1 ст. 124 УПК РФ), вынесение постановления об удовлетворении, в т.ч. частичном, или об отказе в удовлетворении жалобы.

К *второй* группе полномочий следует отнести: участие прокурора в апелляционном пересмотре решения суда о применении меры пресечения (ч. 1 ст. 389.12 УПК РФ).

Третья группа полномочий достаточно многочисленна: это проверка материалов в стадии возбуждения уголовного дела; истребование и проверка законности и обоснованности решений об отказе в возбуждения уголовного дела; приостановлении или прекращении уголовного дела; отмена незаконных или необоснованных постановлений нижестоящего прокурора, а также дознавателя (ст. 37 УПК РФ); истребование дополнительных материалов, принятие иных необходимых мер (ст. 124 УПК РФ); признание участия прокурора обязательным в судебном разбирательстве апелляционной инстанции (ч. 1 ст. 389.12 УПК РФ); выступление прокурора в судебном заседании апелляционной инстанции с возражениями, а также его возможность представления суду дополнительных

материалов (ч. 4 ст. 389.13 УПК РФ). Причем эти полномочия подкрепляются собственными механизмами их реализации.

Например, в ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ предусмотрено, что по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела.

Важным пунктом в системе правообеспечительной деятельности прокурора следует выделить обязанности руководителя следственного органа, следователя, дознавателя представлять прокурору отдельные процессуальные решения. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 146 УПК РФ постановление следователя, руководителя следственного органа, дознавателя о возбуждении уголовного дела незамедлительно, а постановления этих же должностных лиц об отказе в возбуждении уголовного дела — в течение 24 ч направляются прокурору (ч. 4 ст. 148 УПК РФ). Благодаря указанным предписаниям закона обеспечивается доступ прокурора к соответствующим материалам для осуществления надзора за законностью решений и возможность самостоятельного рассмотрения поступивших жалоб участников уголовного судопроизводства.

Основываясь на приведенных соображениях, можно констатировать, что уголовно-процессуальный закон предусматривает многоуровневую систему различных по содержанию и характеру полномочий прокурора, в т.ч. непосредственно и опосредованно направленных на рассмотрение жалобы.

Системное рассмотрение приведенных полномочий, а также моделирование механизма их осуществления позволяют выявить пробелы и иные недостатки в регулировании процессуального положения прокурора при рассмотрении и разрешении жалоб участников уголовного судопроизводства. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 124 УПК РФ прокурор уполномочен принять жалобу и рассмотреть ее. Из числа предусмотренных уголовно-процессуальным законом обеспечительных полномочий (3-я из выделенных групп) для реализации указанного полномочия могут быть использованы любые средства, в т.ч. истребование дополнительных материалов, мотивированные запросы об ознакомлении с материалами уголовного дела и др.

Однако, *первое*, на что хотелось бы обратить внимание, это недостатки в сфере приема жалобы. В настоящее время круг лиц, обладающих правом подачи жалобы на процессуальные действия и решения, а также бездействие следователя, дознавателя и иных должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, не ограничен и включает не только непосредственных участников производства (например, потерпевшего и обвиняемого), но и любых иных лиц, чьи законные интересы были неправомерно ограничены или поставлены под угрозу нарушения.

Вместе с тем прокурор не имеет непосредственного доступа к материалам проверки сообщения о преступлении или уголовного дела. Поэтому выяснение указанного обстоятельства (процессуального положения заявителя) с учетом имеющегося нормативного регулирования (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ) возможно только через направление мотивированного письменного запроса следователю или дознавателю по находящемуся в их производстве уголовному делу. Это означает, что, принимая жалобу, прокурор не имеет оперативной возможности четко определить правовое положение, а соответственно и наличие права на обжалование заявителя жалобы.

Второе обстоятельство. Ряд полномочий прокурора не имеют нормативно закрепленного механизма реализации либо этот механизм имеет фрагментарное регулирование. Как предусмотрено ч. 4 ст. 389.13 УПК РФ, прокурор уполномочен выступать в судебном заседании апелляционной инстанции при рассмотрении апелляционной жалобы на решение суда об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. При этом прокурору принадлежит полномочие представлять дополнительные материалы. Источник этих материалов, а также способ их получения уголовно-процессуальный закон не предусматривает.

Третье обстоятельство заключается в том, что законодателем искусственно сужается сфера применения отдельных обеспечительных полномочий прокурора. Так, если прокурор может получить доступ к материалам уголовного дела, расследуемого следователем или дознавателем, то не ясно, каким образом он получает доступ к материалам проверки сообщения о преступлении, будучи уполномоченным проверять исполнение требований федерального закона (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Перечень таких системных несоответствий можно было бы продолжать, но и приведенных фактов, полагаем, достаточно, чтобы сделать вывод: *правообеспечительная деятельность прокурора в настоящее время не имеет достаточных средств для ее эффективной реализации.*

Таким образом, современное процессуальное положение прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства осложнено проблемами теоретического, законодательного и правоприменительного характера.

Основными теоретическими проблемами процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве можно считать следующие:

- 1) неопределенность и неоднозначность выделения основных направлений деятельности прокурора;
- 2) отсутствие единой (хотя бы в самых общих чертах) концепции совершенствования процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве;
- 3) неоднозначность используемых применительно к процессуальному положению прокурора научных терминов, что затрудняет формирование механизмов процессуальной деятельности прокурора.

В числе законодательных проблем считаем необходимым назвать неурегулированность важнейших процедурных аспектов деятельности прокурора. Фрагментарность или полное отсутствие законодательных правил процессуального поведения прокурора в досудебном производстве обнаруживается как в содержании его полномочий, так и в механизмах их реализации.

Проблемами правоприменительного характера, нуждающимися в скорейшем разрешении, являются неполное либо ненадлежащее выполнение прокурорами своих полномочий, что ставит вопрос об установлении эффективных механизмов процессуального контроля за деятельностью прокуроров.

Применительно к содержательным аспектам, затронутым в данной статье, можно констатировать следующее:

1. Компетенция прокурора в уголовном судопроизводстве — это уголовное преследование на всем протяжении уголовного судопроизводства и надзор за органами предварительного расследования. Произшедшие за последние годы изменения уголовно-процессуального закона не затронули компетенции прокурора, существенно изменив его процессуальный статус.

Сокращение процессуальных полномочий привело к сужению процессуального потенциала прокурора в части реализации важнейших полномочий, имеющих правообеспечительный характер, таких как рассмотрение жалоб, и создало неоправданно усложненный механизм осуществления отдельных полномочий прокурора, что негативным образом повлияло на эффективность его деятельности.

3. Для устранения возникающих в сфере правообеспечения проблем реализации прокурором полномочий предлагаем:

установить обязанность органов предварительного расследования представлять материалы проверки сообщений о преступлениях, уголовных дел при получении письменного мотивированного запроса прокурора;

изменить формулировку ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ дополнив указанием на получение доступа к материалам проверки сообщений о преступлениях;

разработать и внедрить в систему уголовного судопроизводства механизм оперативной взаимосвязи (обмена данными) прокурора, участвующего в апелляционном производстве при рассмотрении решений суда, принятых в порядке ст. 29 УПК РФ, с органами предварительного расследования, в производстве которых находится уголовное дело, для получения необходимых материалов и формирования законной и обоснованной позиции по разрешению жалобы участника уголовного судопроизводства.

¹ См.: *Гладышева О.В.* Теоретические основы обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве / под ред. В.А. Семенцова. М., 2012. С. 17.

² *Семенцов В.А., Гладышева О.В., Лукожев Х.М.* Гарантии прав участников уголовного судопроизводства: проблемы и возможные пути их решения / под общ. и науч. ред. В.А. Семенцова. М., 2013. С. 122.

³ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (в ред. от 22 декабря 2014 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 3 января 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 15; 2014. № 52, ч. I, ст. 7550.

⁴ *Петров А.* Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем // *Законность*. 2013. № 4. С. 21.

⁵ *Багмет А.М.* К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя // *Российская юстиция*. 2013. № 9. С. 114.

⁶ *Петрухин И.Л.* Проблемы судебной власти в современной России // *Государство и право*. 2000. № 8. С. 7.

⁷ *Арсенова Т.В.* Процессуальная самостоятельность лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовным делам // *Российский следователь*. 2009. № 18. С. 2–4.

⁸ *Зайцев С.П.* Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве // *Законность*. 2012. № 8. С. 3–6.

⁹ См.: *Кругликов А.П.* Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования // *Законность*. 2012. № 1. С. 12–16.

¹⁰ *Быков В.М.* Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // *Законность*. 2013. № 4. С. 53.

¹¹ *Соловьев А., Токарева М.* Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // *Уголовное право*. 2011. № 4. С. 102.

¹² *Арзиани С.* Надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования // *Законность*. 2011. № 1. С. 42–44.

¹³ *Веретенников Н.В.* Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 5.

¹⁴ *Ережипалиев Д.И.* Прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения в досудебных стадиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 3.

¹⁵ См.: *Брокгауз Ф., Ефрон И.* Энциклопедический словарь. М., 2003. С. 300.

¹⁶ См.: *Большой юридический словарь* / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2003. С. 264.

¹⁷ См.: *Толковый словарь русского языка: в 4 т.* / под ред. Д. Н. Ушакова (репринтное издание). М., 1995; М., 2000. Т. 2. С. 329.

Д.С. Хижняк

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И БОРЬБЫ С НИМИ

В статье исследуется методологически значимый вопрос о содержании понятия криминалистической стратегии, осуществляемой при расследовании преступлений. Представлены точки зрения отечественных и зарубежных ученых на природу и характер криминалистической стратегии. Предлагается системно-структурный подход к рассмотрению криминалистической стратегии, основанный на выделении совокупности ее содержательных элементов.

Ключевые слова: криминалистическая стратегия, методология криминалистики, расследование преступлений.

D.S. Khizhnyak

FORENSIC STRATEGY OF CRIME INVESTIGATION AND CRIME COMBATTING

The article deals with methodological significance of the content of the concept of forensic strategy of crime investigation. Points of view of the Russian and foreign scholars on the nature and character of the forensic strategy are presented. The systematic structural approach to dealing with forensic strategy, based on the allocation of its aggregate substantive elements is suggested.

Keywords: forensic strategy, methodology of forensics, crime investigation.

В криминалистике понятие стратегии имеет важное методологическое значение. Среди методов, используемых в криминалистической деятельности, можно выделить две основные группы — стратегические и тактические. Ряд отечественных ученых-криминалистов выделяют стратегию в качестве раздела системы науки криминалистики¹. А.В. Дулов не только рассматривал криминалистическую стратегию в качестве самостоятельного раздела науки, но и предложил понимание ее содержания. По его мнению, она характеризуется следующими признаками: 1) выявлением союзников следователя и определением основ взаимодействия с ними; 2) созданием общих моделей и определением методов расследования уголовных дел; 3) общими рекомендациями организации процесса расследования; 4) изучением процессов противодействия преступлениям, а также возможностей их предупреждения и ликвидации². Р.С. Белкин рассматривал криминалистическую стратегию в узком смысле, понимая под ней только организацию и планирование расследования³. В.Д. Берназ отмечает, что стратегия — понятие более широкое и предполагает не только организацию и планирование, но и реализацию запланированного⁴.

Криминалистическая стратегия, как и любая другая юридическая стратегия, строится на основе взаимосвязи с законами и иными нормативно-правовыми актами. Так, в соответствии со ст. 38 УПК РФ следователь среди прочего уполномочен реализовать следующие стратегические задачи: возбуждать уголовное дело, самостоятельно направлять ход расследования и принимать решение о производстве следственных и иных процессуальных действий (за

© Хижняк Денис Сергеевич, 2016
Кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики (Саратовская государственная юридическая академия); denis_khizhnyak@mail.ru

исключением случаев необходимости получения судебного решения или согласия руководителя следственного органа), давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения о производстве оперативно-розыскных мероприятий, следственных действий и т.д. Тактико-стратегическим по сути является положение ст. 73 УПК РФ, касающееся обстоятельств, подлежащих доказыванию, в настоящем времени, в краткосрочном и долгосрочном будущем⁵.

Часть 4 ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации» определяет стратегические задачи Следственного комитета: 1) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством РФ; 2) обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина; 3) осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц; 4) организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, и принятие мер по устранению таких обстоятельств; 5) осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства; 6) разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве; 7) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; 8) определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле⁶.

В ряде законов закреплены координационные стратегические задачи. Так, п. 1 ст. 8 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 2 апреля 2014 г.) устанавливает, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов⁷. Статья 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 12 февраля 2015 г.) устанавливает основы сотрудничества полиции с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. Взаимодействие полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации⁸. Направления реализации задач, имеющих стратегическое значение для криминалистики, содержатся и в других нормативных актах. Например, в разд. III Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации (в ред. 20 января 2015 г.) указаны следующие функции ФСБ России: выработка на основе прогнозов развития политической, социально-экономической и криминальной обстановки в стране предложения по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности Российской Федерации (п. 3)⁹.

Криминалистическая стратегия формируется и с учетом положений документов, принимаемых на международном уровне. ООН постоянно разрабатывает различные программы по борьбе с преступностью. Среди них необходимо от-

метить Программу ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия от 18 декабря 1991 г., основные цели которой заключаются в следующем: борьба с национальной и транснациональной преступностью; объединение усилий государств-членов ООН для предупреждения транснациональной преступности; формирование предпосылок более эффективного отправления уголовного правосудия и др.¹⁰ Ряд документов, принятых ООН и Евросоюзом, носят название «Стратегия»¹¹. В них представлены планы и меры, направленные на предотвращение конкретных видов преступлений и на борьбу с ними.

Долгосрочные политико-правовые основы криминалистической стратегии закреплены в документах, имеющих родовые названия «концепция» и «стратегия». Так, в ст. 5 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, которая представляет собой систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности РФ, отмечается, что Российская Федерация при обеспечении своей общественной безопасности *на долгосрочную перспективу* исходит из необходимости постоянного совершенствования системы обеспечения общественной безопасности, а также политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер¹². В ст. 3 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. отмечается, что она является официально признанной системой стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики и нацелена *на долгосрочную перспективу* (ст. 3), в т.ч. в сферах борьбы с преступностью в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий, а также вследствие развития наркоторговли, незаконной миграции, торговли людьми и иными формами транснациональной преступности (ст. 10)¹³.

Принципы криминалистической стратегии являются общими с юридическими принципами (использование определенной системы мер, стабильность ее основных элементов, конкретизация положений в законах, взаимодействие государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества). К числу специфических принципов криминалистической стратегии можно отнести принципы оперативно-розыскной деятельности, которая, в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 21 декабря 2013 г.) основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств (ст. 3)¹⁴.

Криминалистическая стратегия должна учитывать основные риски и угрозы стратегии. В криминалистике выделяют следующие виды рисков: тактический (проявляющийся при выполнении следственного действия), стратегический (при расследовании дела в целом), судебный (имеющий отношение к качеству и неудачам судебного разбирательства), экспертный (предполагающий рискованные методики исследований с возможной потерей шансов на установление истины экспертным путем), риск при оперативно-розыскных действиях, риск переквалификации уголовных деяний, риск неполного или неправильного выполнения норм уголовно-процессуального законодательства¹⁵. Основными угрозами криминалистической стратегии, на наш взгляд, являются ситуации наступления негативных последствий, которые выражаются в невозможности получения или уничтожении доказательств в ходе следственного действия, а

также при производстве экспертиз, возникновении конфликтных ситуаций или их усугублении, уходе виновного от ответственности и др.

Субъектами деятельности по реализации стратегических задач, связанных с расследованием преступлений, являются не только следователи, но и другие лица. Так, участие в процессе расследования принимают представители государственных органов и учреждений, т.е. не только лица, но и ведомства.

Объектами криминалистической стратегии служат комплексные отношения, складывающиеся по поводу и в связи с расследуемым преступлением, а также реализацией стратегии между всеми субъектами криминалистической деятельности, которые могут быть кратковременными и длящимися.

Стратегические задачи — еще один важнейший элемент криминалистической стратегии. Главная стратегическая задача расследования — раскрытие конкретного преступления. Практически значимой задачей расследования, имеющей тактическое и стратегическое значение, является оценка процесса расследования преступлений, на основе которой можно принимать конкретные тактические решения и меры по овладению следователями определенными методами предупреждения, раскрытия и расследования преступлений.

Криминалистическая стратегия характеризуется наличием ряда этапов (этап возбуждения уголовного дела, первоначальный этап, последующий этап и заключительный), в ходе которых следователь проводит следственные действия и реализует основные стратегические действия.

Приоритетные направления развития криминалистической стратегии определяются характером следственных ситуаций — исходными данными, имеющимися в первоначальный период расследования. Они позволяют определить тип сложившейся ситуации, сформулировать цели по ее разрешению и выявить принципиальный путь их достижения, определить факторы, влияющие на принятие решений, разработать альтернативные варианты действий, выбрать оптимальный вариант разрешения ситуации¹⁶. Совокупность элементов следственной ситуации влияет на формирование задач и основных направлений криминалистической стратегии, принятие следователем решений, производство конкретных следственных и иных процессуальных действий, формирование линии поведения следователя. Определение направлений развития криминалистической стратегии напрямую связано с оценкой характера сложившейся ситуации, а сам переход от одного этапа расследования к другому логично именовать стратегическим ходом. Приоритетными направлениями стратегии на разных ее этапах могут быть проверка первичных материалов о событии, имеющем признаки преступления; принятие решения о возбуждении уголовного дела; сбор, накопление и изучение данных об обстоятельствах преступления и виновном лице; осуществление его розыска и задержание; предъявление обвинения; допрос обвиняемого; решение всех основных вопросов раскрытия данного преступления; составление обвинительного заключения и осуществление иных действий, направленных на завершение расследования.

Общие направления реализации криминалистической стратегии можно выявить, например, в текстах Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹⁷ и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹⁸. Так, в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации отмечается, что она, в частности, подразумевает состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и

иных противоправных посягательств (п. 5 а). Пункт 39 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации гласит, что повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений, будут способствовать обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу.

Механизм реализации криминалистической стратегии, главным образом, представлен методами реализации стратегического плана расследования преступления или криминальной деятельности. Разработка плана расследования (т.е. использование метода стратегического планирования) сама по себе уже является первым этапом его реализации, т.к. следователь выбирает приоритетные направления следственной деятельности, определяет цели и задачи. Основу плана составляют следственные версии, обстоятельства, подлежащие доказыванию, следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия.

В итоге осуществления мероприятий, направленных на *реализацию криминалистической стратегии*, должны быть получены *следующие результаты*: 1) промежуточные (полученные при выходе из одной следственной ситуации и влияющие на характер последующей следственной ситуации); 2) конечные (установление истины, изобличение виновного и др.).

Условия осуществления контроля за реализацией криминалистической стратегии. Глава VI Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливает систему органов, контролирующую разные аспекты этой деятельности. Так, в соответствии со ст. 20 контроль за оперативно-розыскной деятельностью в целом осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание и Правительство РФ в пределах полномочий, определяемых Конституцией России, федеральными конституционными законами и федеральными законами. За оперативно-розыскной деятельностью проводится также прокурорский надзор (ст. 21). Так, Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры имеют право потребовать от руководителей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, представить им оперативно-служебные документы (например, дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, учетно-регистрационную документацию, ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий). Статья 22 устанавливает требования ведомственного контроля. В соответствии с данной статьей руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий. В гл. V «Финансовое обеспечение оперативно-розыскной деятельности» закреплено, что контроль за расходованием финансовых средств, выделенных на оперативно-розыскную деятельность, осуществляется руководителями государственных органов, в состав которых входят оперативные подразделения, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, а также специально уполномоченными на то представителями Министерства финансов РФ (ст. 19).

Стратегия характеризуется наличием стратегем. К стратегемам, используемым правоохранительными органами РФ, можно отнести оперативное внедрение и дезинформацию. Положение об оперативном внедрении закреплено в ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», в Положении о Федеральной службе безопасности, в Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд¹⁹. Дезинформация представляет собой еще одну криминалистическую стратегию. Она заключается в осуществлении специальных мер, направленных на сокрытие от изучаемого лица (посторонних лиц) защищаемой информации, лиц или объектов и введение его (их) в заблуждение относительно истинных решений и задач оперативно-розыскной деятельности²⁰.

Таким образом, криминалистическая стратегия представляет собой систему элементов, состоящую из ряда этапов, в ходе которых последовательно изменяется следственная ситуация, предопределяющая особенности руководства процессом расследования преступлений, т.е. криминалистической деятельностью, осуществляемой несколькими субъектами и направленной на реализацию общих направлений стратегии, а также на достижение системы целей и задач от момента возбуждения уголовного дела до его рассмотрения в суде, основанной на научно-практических методах.

¹ См.: *Баев М.О.* О криминалистической стратегии и принципах ее конструирования (на примере стратегических принципов деятельности адвоката-защитника) // Воронежские криминалистические чтения. Воронеж, 2012. Вып. 14. С. 39–57; *Зорин Г.А.* Криминалистическая методология. Минск, 2000.

² См.: *Криминалистика: учебное пособие* / под ред. А.В. Дулова. Минск, 1996. С. 27.

³ См.: *Белкин Р.С.* Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. М., 2001. С. 80.

⁴ См.: *Берназ В.Д.* Стратегическое планирование при расследовании преступлений // Современное состояние и развитие криминалистики. Харьков, 2012. С. 125.

⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. I, ст. 4921.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 15.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2014. № 14, ст. 1560.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2015. № 7, ст. 1022.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 33, ст. 3254; 2015. № 4, ст. 641.

¹⁰ См.: Резолюция 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/586/84/IMG/NR058684.pdf?OpenElement> (дата обращения: 17.10.2015).

¹¹ См.: Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <http://www.un.org/ru/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml> (дата обращения: 17.10.2015); EU Drugs Strategy (2013-20) // Official Journal of the European Union. 2012. Vol. 55. P. 1-10.

¹² URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 17.10.2015).

¹³ См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 20, ст. 2444.

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3349; 2013. № 51, ст. 6689.

¹⁵ См.: *Зорин Г.А.* Криминалистический риск: природа и методы оценки. Минск, 1990. С. 4.

¹⁶ См.: *Волчецкая Т.С.* Ситуационный подход в криминалистике // Роль и значение деятельности Р.С. Белкина в становлении современной криминалистики: материалы Международной научной конференции (к 80-летию со дня рождения Р.С. Белкина). М., 2002. С. 78.

¹⁷ См.: Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ). URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 17.10.2015).

¹⁸ См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

¹⁹ Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд: утверждена Приказом Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ от 17 апреля 2007 г. № 368/185/164/481/32/184/97/147 // Российская газета. 2007. 16 апр.

²⁰ См.: *Оперативно-розыскной словарь* / авт.-сост. А.Ю. Шумилов. М., 2008.

Е.В. Богатова

ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ПРИЕМЕ И РЕГИСТРАЦИИ СООБЩЕНИЯ О ПРЕСТУПЛЕНИИ

В статье рассматриваются недостатки правового регулирования ведомственного контроля на первоначальном этапе стадии возбуждения уголовного дела. Анализируется ведомственная статистика, предлагаются изменения в УПК РФ.

Ключевые слова: ведомственный контроль, регистрация сообщений, правовое регулирование.

E.V. Bogatova

QUESTIONS OF THE LEGAL REGULATION OF DEPARTMENTAL CONTROL AT RECEPTION AND REGISTRATION OF THE MESSAGE ON THE CRIME

In the article are considered defects of legal regulation of departmental control at an initial stage of a stage of initiation of criminal case. The analysis of departmental statistics is carried out, it is offered to amend in the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation.

Keywords: departmental control, registration of communications, legal regulation, investigator.

Результаты работы следователя и дознавателя по приему и регистрации сообщения о преступлении в первую очередь подлежат проверке со стороны руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания. Поэтому степень и характер правового регулирования ведомственного контроля является одним из основных условий эффективности деятельности органов расследования. Однако анализ уголовного процессуального законодательства показал, что нет ни одной статьи, которая закрепляла бы полномочия указанных должностных лиц на данном этапе.

Помимо УПК РФ, деятельность по приему и регистрации сообщения о преступлении в большей степени регламентирована ведомственными правовыми актами¹. Здесь же в ряде случаев закрепляются и контрольные полномочия руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания. Так, например, Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях утвержденная Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736², содержит разд. V «Контроль за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях», в котором закрепляется порядок осуществления ведомственного контроля. Так, при приеме и сдаче дежурства оперативный дежурный должен предоставить письменный рапорт руководителю (начальнику) территориального органа МВД России, в котором отражаются следующие сведения:

1) количество поступивших в течение суток заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

© Богатова Екатерина Владимировна, 2016

Преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности (Саратовская государственная юридическая академия)

2) количество заявлений и сообщений, зарегистрированных в КУСП и не полученных соответствующими сотрудниками органов внутренних дел на момент сдачи дежурства;

3) данные о сотрудниках органов внутренних дел (фамилия, имя, отчество, должность), проводящих проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, срок разрешения которых истек в течение дежурных суток, и не проинформировавших дежурную часть о ее результатах.

Из этого следует, что руководитель (начальник) органа МВД России ежедневно получает полную информацию о поступивших и зарегистрированных сообщениях, при этом он несет персональную ответственность за соблюдение законности в данном направлении. Вместе с тем в его обязанности входит ежедневный контроль за соблюдением сроков разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также правильностью ведения КУСП с записью об этом в книге приема и сдачи дежурства.

Для проведения сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в территориальном органе МВД России создается комиссия, состав которой утверждается приказом руководителя (начальника) территориального органа МВД России. Руководитель (начальник) территориального органа МВД России определяет обязанности членов комиссии, утверждает планы ее работы на квартал. Секретарь комиссии ведет делопроизводство.

В обязанности комиссии входит проверка полноты регистрации в КУСП и результатов разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, а также проведение сверки сведений, содержащихся в КУСП, и сведений, полученных из других источников информации, включая корешки талонов-уведомлений о передаче, талоны-корешки. Периодичность таких проверок, которые должны проводиться не реже одного раза в квартал, устанавливается руководителем (начальником) территориального органа МВД России. Вместе с тем комиссия заслушивает сотрудников органов внутренних дел, допустивших нарушение порядка и сроков приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, а также их непосредственных руководителей; по результатам вносит предложения руководителю (начальнику) территориального органа МВД России о принятии мер воздействия к сотрудникам, допустившим нарушения, а также об устранении обстоятельств, следствием которых явились нарушения.

Также проводятся выборочные сверки с учетными формами обращений граждан и организаций; журналом учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; журналом учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки и других источников, в которых могут содержать сведения об укрытом преступлении.

Председатель комиссии в целях выявления незарегистрированных заявлений и сообщений о преступлениях обязан направлять запросы на предприятия, в организации, военные комиссариаты, лечебно-профилактические, страховые и другие учреждения. Полученные ответы на запросы изучаются и подшиваются в номенклатурное дело комиссии. Если в ответах содержится информация о ранее направленных в территориальный орган МВД России заявлениях и сообщениях о преступлениях, то проводится их сверка с КУСП. В случае поступления информации, о которой ранее не сообщалось, комиссией принимаются все необходимые меры по ее регистрации и принятию решения.

В целях обеспечения контроля полноты регистрации сообщений, поступивших по телефону, телефонные линии, находящиеся в дежурной части, в обязательном порядке подключаются к программно-техническим средствам регистрации информации, позволяющим организовать архивное хранение записываемых сведений не менее 30 суток. Председатель комиссии или по его поручению один из членов комиссии ежедневно прослушивает зафиксированные сообщения и проверяет полноту и правильность их регистрации в КУСП.

В случае выявления фактов нарушения порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях руководитель (начальник) территориального органа МВД России безотлагательно принимает меры по устранению обстоятельств, следствием которых явились нарушения, и привлечению виновных лиц к ответственности.

Таким образом, ведомственный приказ МВД РФ содержит достаточно детальную регламентацию деятельности руководителей (начальников) территориальных органов по осуществлению контроля при приеме и регистрации сообщений о преступлении и предоставляет все необходимые возможности для предупреждения нарушений. Полагаем, что указанные обязанности вызывают необходимость расширения полномочий руководителя органа и подразделения дознания по осуществлению процессуального контроля за рассмотрением сообщений о преступлениях. В части законодательного урегулирования заслуживает поддержки предложение Ю.С. Пospelовой, которая в основе полномочий начальников органа и подразделения дознания видит модель правового статуса руководителя следственного органа³. Следует отметить, что Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя»⁴ в УПК РФ была введена ст. 40.2, закрепившая полномочия начальника органа дознания. Указанная новела является важным шагом на пути совершенствования правового регулирования ведомственного контроля. В науке на необходимость внесения подобных изменений неоднократно обращалось внимание⁵. Вместе с тем полномочия начальника органа дознания по ведомственному контролю в стадии возбуждения уголовного дела по-прежнему остаются недостаточными, в частности, следует отдельно закрепить обязанность проводить проверку законности приема и регистрации сообщений о преступлениях.

В ведомственных актах органов Следственного комитета РФ не содержится такой детальной регламентации контрольных полномочий руководителей следственного органа. Так, Приказ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации»⁶ содержит п. 1.2, обязывающий руководителей следственного органа обеспечивать процессуальный контроль при приеме, регистрации, организации своевременной и полной проверки следователями каждого сообщения о совершенном или готовящемся преступлении и их разрешении в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства. При этом не дается пояснений, каким образом должен быть обеспечен данный контроль. В свою очередь Приказ Следственного комитета России от 11 октября 2012 г. № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации»⁷ в абз. 3 п. 19 обязывает руководителя следственного органа еженедельно осуществлять контроль за полнотой и правильностью ведения КУСП с проставлением в ней отметки о проведенной проверке и ее результатах.

Несмотря на то, что в приказах органов дознания содержится более подробная регламентация обязанностей по осуществлению ведомственного контроля, чем в аналогичных приказах органов следствия, все же первыми нарушений совершается в разы больше. Это связано в первую очередь с огромной нагрузкой на дознавателей. Если на одного следователя в среднем приходится около 60 дел в год, то на одного дознавателя — более 140. Отсюда и нежелание регистрировать сообщения изначально лишённые или имеющие небольшую судебную перспективу. Положение усугубляет система оценочно-рейтинговых показателей результатов деятельности каждого ведомства, где основным критериями по-прежнему являются официально зарегистрированные преступления и их раскрываемость. Это приводит к прямой заинтересованности руководителей в формировании показателей уголовно-правовой статистики. По мнению Б.Я. Гаврилова, достижение высоких показателей стало вопросом профессионального выживания и обогатило практику работы органов внутренних дел значительным опытом по укрытию преступлений от учета⁸. Стремление правоприменителя выполнить «социальный заказ» породило явление, которому ученые-процессуалисты дали различные определения: «статистическая манипуляция»⁹ показателями преступности с целью выстраивания «красивой» статистики¹⁰, калибровка сообщений на этапе их приема, синдром «контролируемой регистрации преступлений»¹¹, «эффект фильтра»¹². Однако в последние годы происходит резкая смена отношения к количественным показателям в целом. Руководители правоохранительных органов стали признавать, что погоня за показателями не имеет ничего общего с достижением реальных результатов. В первую очередь это касается ведомственного контроля. Председатель Следственного комитета РФ на расширенном заседании коллегии отметил: «Эту гонку за показателями ... пора прекратить. Надо профессионально работать на реальный результат, не превращая Следственный комитет Российской Федерации в доследственный орган»¹³.

Несмотря на недостаточную правовую регламентацию деятельности руководителя следственного органа, начальника органа, подразделения дознания появление данных субъектов в уголовном процессе все же положительным образом отражается на соблюдении законности при приеме и регистрации сообщений о преступлениях (таблица).

Данные Генеральной прокуратуры РФ за последние четыре года по выявленным фактам отказа в приеме или прямой нерегистрации сообщения о преступлении*

Количество выявленных прокурором нарушений	Годы			
	2012	2013	2014	2015
Связанные с неправомерным отказом в приеме и (или) нерегистрацией сообщения о преступлении	6336	4098	2933	4234
Аналогичный период прошлого года, %		- 35,3	-29,5	44,3

* См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь–декабрь 2012, 2013, 2014, 2015 гг. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 20.02.2016).

Как видно из таблицы, с 2012 г. по 2014 г. количество подобных нарушений стабильно уменьшалось, однако за последний год прокуратурой их выявлено на 44,3% больше.

Указанные данные свидетельствуют о том, что в деятельности органов предварительного расследования продолжают иметь место существенные факты нарушения закона и большинство из них совершаются в стадии возбуждения уголовного дела. Так, по сведениям Генеральной прокуратуры РФ, в 2011 г. прокурорами установлено 2 921 344 нарушения законности при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях¹⁴. В 2015 г. эта цифра увеличилась почти на 28% (3 732 360). Выявлено и поставлено на учет 165 556 уголовно наказуемых деяний, ранее неправомерно не учтенных органами предварительного расследования. Среди них тяжкие и особо тяжкие преступления — 178 убийства, 1319 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, в т.ч. — 58 со смертельным исходом¹⁵.

В Саратовской области в 2014 г. выявлено 6 028 нарушений при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, что на 17% больше, чем за аналогичный период предыдущего года¹⁶. Это почти на 80% превышает показатели 2011 г. (1223). Выявлено 12 нарушений, связанных с неправомерным отказом в приеме или нерегистрации сообщений о преступлениях¹⁷.

Приведенные показатели свидетельствуют о недостаточности ведомственного контроля. В настоящее время руководитель следственного органа, начальник органа и подразделения дознания не способны обеспечить полный и всесторонний контроль за законностью деятельности следователей и дознавателей при приеме и регистрации сообщений о преступлении, т.к. в данной сфере УПК РФ не регламентирует их полномочия, процедуру и сроки реализации, а ведомственные акты не способны устранить этот пробел.

¹ См.: О едином учете преступлений: Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 // Российская газета. 2006. 25 янв.; Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации: Приказ Следственного комитета РФ от 11 октября 2012 г. № 72 // Российская газета. 2013. 6 марта; Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 (зарегистрировано в Минюсте России 6 ноября 2014 г. № 34570). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: Приказ Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 // Законность. 2011. № 9; Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: Приказ МВД России от 1 марта 2012 г. № 140 // Российская газета. 2012. № 174; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генпрокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 // Законность. 2011. № 11; Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за процессуальными решениями при рассмотрении сообщений о преступлениях: Приказ Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 12 сентября 2006 г. № 80/725. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации: Приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 1. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (зарегистрировано в Минюсте России 6 ноября 2014 г. № 34570).

³ См.: *Поспелова Ю.С.* Обеспечение законности уголовно-процессуальными средствами при раскрытии и расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 11.

- ⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016, № 1, ч. I, ст. 60.
- ⁵ См.: *Табачков С.А.* Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 9.
- ⁶ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁷ См.: Российская газета. 2013. 6 марта.
- ⁸ См.: *Гаврилов Б.Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008.
- ⁹ *Лунев В.В.* Юридическая статистика: учебник. М., 1999. С. 107.
- ¹⁰ См.: *Лапин А.А.* Формирование органами внутренних дел общественного мнения о состоянии криминологической безопасности // История государства и права. 2010. № 14. С. 8–12.
- ¹¹ См.: *Никитин А.М.* О некоторых концептуальных аспектах развития милиции в третьем тысячелетии // Закон и право. 2001. № 7. С. 39–42.
- ¹² *Акутаев Р.М.* Некоторые аспекты борьбы с искусственно-латентной преступностью // Государство и право. 1999. № 3. С. 46.
- ¹³ В Санкт-Петербурге состоялось расширенное заседание коллегии Следственного комитета, посвященное итогам работы за первое полугодие 2014 года и задачам на второе полугодие текущего года. Следственный комитет РФ. Главные новости. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/408190/> (дата обращения: 14.09.2014).
- ¹⁴ См.: Интервью Генерального прокурора РФ Юрия Чайки «Российской газете» 13 декабря 2012 г. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/79791 (дата обращения: 23.01.2013).
- ¹⁵ См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСИД за январь–декабрь 2015г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 25.03.2015).
- ¹⁶ См.: Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2015. № 2. С. 37.
- ¹⁷ См.: Решение межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Саратовской области от 27 марта 2012 г. О практике реализации прокурорами полномочий, представленных Федеральным законом от 28 декабря 2012 г. № 404 ФЗ // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2013. № 5. С. 33–36.

Е.Г. Беликов

СОЧЕТАНИЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

В статье рассматриваются понятия, виды и направления взаимодействия финансово-правовых стимулов и финансово-правовых ограничений в условиях развития Российской Федерации как социального государства.

Ключевые слова: финансово-правовые стимулы, финансово-правовые ограничения, социальное государство, принцип сочетания стимулирования и ограничения в праве, финансовое право.

E.G. Belikov

COMBINATION OF INCENTIVES AND CONSTRAINTS IN FINANCIAL LAW OF SOCIAL STATE

The article deals with the concept, types and areas of interaction of financial incentives and financial constraints in terms of development of the Russian Federation as a social state.

Keywords: financial incentives, financial constraints, social state, principle of combination of incentives and constraints in the law, financial law.

Одним из общих организационных общеправовых принципов выступает сочетание стимулирования и ограничения в праве. Он предполагает согласованное, разумное использование юридических средств как побуждающих к социально полезному поведению, так и сдерживающих социально вредное поведение¹. Правовые стимулы (субъективные права, законные интересы, льготы, поощрения) и правовые ограничения (обязанности, запреты, принуждение и т.п.) являются парными, диалектически взаимосвязанными категориями, юридическими средствами, способствующими формированию и действию мотивов поведения, определяемого правовыми нормами.

Для финансового права в условиях развития России как социального государства принцип сочетания стимулирования и ограничения имеет очень важное значение, поскольку обеспечение государством условий для достойной жизни и свободного развития человека во многом зависит от эффективного и согласованного использования финансово-правовых средств. В этой связи следует согласиться с мнением И.В. Рукавишниковой о том, что «формула взаимодействия правовых способов, регулирующих финансовые отношения, должна отражать

© Беликов Евгений Геннадьевич, 2016
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: belikovy79@mail.ru

принцип гармоничного развития и повышения благосостояния государства и общества, включая всех его индивидов, а также способствовать созданию отлаженного функционирования механизма государственного финансирования»².

В настоящее время с учетом публично-правовой направленности предмета финансового права в правовом регулировании публичных финансов преобладают средства правового ограничения. Несмотря на доминирование в методе финансового права функционального неравенства участников финансовых правоотношений, данный метод создает условия для реализации прав подвластных субъектов (в основном в форме дозволений, ограниченных правовыми предписаниями), в т.ч. путем ограничения полномочий властных участников. При этом права и обязанности (полномочия) указанных сторон финансовых правоотношений находятся в прямой зависимости от принципов реализации социальной и финансовой политики государства³.

Н.И. Химичева выделяет в качестве отраслевого принципа финансового права экономическое (материальное) стимулирование⁴, которое, как представляется, является составной частью общеправового принципа сочетания стимулирования и ограничения, действующего в финансовом праве. При этом указанный автор более широко трактует смысловое значение понятия стимула, рассматривая его не только в позитивном (поощрительном), но и негативном аспекте, включая применение нежелательных мер воздействия. По мнению ученого, экономическое стимулирование в финансовых правоотношениях в позитивном аспекте призвано побуждать всех субъектов финансового права с помощью мер материального поощрения к эффективному и своевременному выполнению своих обязанностей в сфере публичных финансов, экономному и рациональному использованию финансовых ресурсов. В заключении своих рассуждений о содержании предлагаемого ею принципа Н.И. Химичева приходит к выводу о необходимости учета взаимного влияния экономических мер поощрительного характера и побудительных мер негативного воздействия⁵. Принимая во внимание, что поощрение служит разновидностью правовых стимулов, а принуждение выступает одним из элементов правового ограничения, известный ученый, описывая принцип экономического стимулирования в финансовых правоотношениях по сути подразумевает в несколько усеченном виде принцип сочетания стимулирования и ограничения в финансовом праве.

В российском законодательстве отсутствует понятие финансово-правовых стимулов. При этом иногда в ненормативных правовых актах Правительства РФ используется понятие финансовых стимулов, к которым данный орган относит налоговые и таможенные льготы, бюджетные субсидии, гранты, государственные гарантии и т.п.⁶ Отдельные виды финансово-правовых стимулов получили нормативное закрепление в НК РФ (например, налоговые льготы, налоговые вычеты), в БК РФ (межбюджетные субсидии, субсидии юридическим лицам, бюджетный кредит), в Таможенном кодексе Таможенного союза (например, таможенные льготы) и других нормативно-правовых актах. Однако правовое регулирование финансово-правовых стимулов не отличается последовательностью и четкостью, в т.ч. с точки зрения юридической техники.

Определенное внимание понятию финансово-правовых стимулов уделяется в немногочисленных научных публикациях. Так, С.В. Мирошник рассматривает финансово-правовые стимулы как особую разновидность финансово-правовых норм, в которых закрепляется публичная возможность субъекта финансового

права удовлетворить свои интересы и потребности, выступающая закономерным следствием его правомерного поведения в процессе осуществления государством и муниципальными образованиями финансовой деятельности⁷. А.Д. Бубенчиков, формулируя определение финансово-правового стимула применительно к инвестиционной деятельности, также понимает под ним финансово-правовую норму, которая побуждает субъекта осуществлять вышеуказанную деятельность в законодательных рамках с целью удовлетворения собственного и общественного интереса⁸. Н.В. Девярых рассматривает исследуемое понятие как преимущество, создающее субъектам финансового права благоприятный режим удовлетворения их собственных интересов в рамках закона⁹.

Вышеприведенные позиции относительно понятия финансово-правовых стимулов содержат, думается, ряд недостатков. Во-первых, финансово-правовые стимулы, как и все иные разновидности правовых стимулов, являясь правовыми средствами в информационно-психологическом аспекте, представляют собой не сами правовые нормы, а содержащиеся в них меры информационно-психологического воздействия (субъективные права, льготы, поощрения и т.п.)¹⁰. Во-вторых, в юридической литературе преимущество рассматривается лишь как один из видов финансово-правовых стимулов¹¹ либо как содержание такого правового стимула, как льготы¹² (аналогичный подход использован и законодателем в ст. 56 НК РФ при определении понятия льгот по налогам и сборам).

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным предложить следующее определение исследуемого понятия: финансово-правовые стимулы — это законодательно определенные правовые средства, побуждающие субъектов финансового права к правомерному поведению в сфере публичных финансов и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов.

По своему содержанию правовые стимулы, в т.ч. используемые в финансовом праве, можно подразделить на три вида: льготы, поощрения, иммунитеты. Стимулирование общества к правомерному поведению с помощью норм финансового права, в т.ч. в аспекте их социальной направленности, может проявляться в различных его подотраслях и институтах и, прежде всего, налоговом и бюджетном праве. В связи с этим финансово-правовые стимулы в зависимости от их подотраслевой или институциональной принадлежности возможно подразделить, например, на налоговые, бюджетные, таможенные, страховые, банковские.

В частности, разработке понятия и видов налоговых стимулов как частного проявления правовых стимулов уже уделялось определенное внимание в финансово-правовой науке¹³. Например, налоговые льготы, характеризующиеся социальной направленностью, могут выражаться в форме необлагаемого минимума объекта налогообложения или налоговой базы (п. 5 ст. 391 НК РФ), в виде изъятий определенных объектов налогообложения (пп. 1–3, 5, 8, 11 и др. ст. 217 НК РФ), в форме освобождения от уплаты налога отдельных категорий плательщиков в отношении одного объекта налогообложения каждого вида (п. 1 ст. 407 НК РФ). К налоговым поощрениям, которые характеризуются социальной направленностью, можно отнести, например: 1) стандартный вычет на «обеспечение» детей (подп. 4 п. 1 ст. 218 НК РФ); 2) социальные вычеты на благотворительность, пенсионное обеспечение, обучение (подп. 1, 2, 4, 5 п. 1 ст. 219 НК РФ); 3) имущественный вычет в связи с новым строительством либо приобретением жилья (подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ). Несмотря на то, что многие из перечисленных налоговых стимулов, на первый взгляд, похожи на некоторые

виды льгот (необлагаемый минимум, скидки и т.д.), их содержание свидетельствует о специальной (социально-стимулирующей) направленности этих мер, об одобрении и поддержке государством определенных видов деятельности, действий (рождение и воспитание детей, опека, попечительство, благотворительная деятельность, улучшение жилищных условий).

Как уже отмечалось, парной категорией по отношению к финансово-правовому стимулу выступает финансово-правовое ограничение. Например, С.В. Мирошник понимает под ним совокупность финансово-правовых норм, посредством которых определяются в качественном и количественном выражении границы правомерного поведения субъектов финансового права в целях обеспечения финансовой стабильности и безопасности. Представляется, такой подход к определению данной категории содержит ту же погрешность (отождествление ее с видом финансово-правовых норм), что и при формулировании финансово-правового стимула. Поэтому в качестве альтернативного определения рассматриваемого понятия можно предложить следующее. Финансово-правовые ограничения — это законодательно установленные правовые средства, определяющие рамки правомерного поведения субъектов финансового права и создающие благоприятные условия для удовлетворения, в т.ч. охраны и защиты публичных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований. К элементам (видам) финансово-правового ограничения, которые закрепляются в соответствующих элементах структуры финансово-правовых норм, можно отнести следующие:

условия использования субъектами финансового права предоставляемых им прав, выраженные, как правило, в предельных количественных характеристиках (сроках, процентах и т.п.) и содержащиеся в гипотезе нормы финансового права;

финансово-правовые обязанности (по уплате налогов, страховых взносов, целевому использованию бюджетных средств и т.д.) и запреты (например, на получение казенными учреждениями кредитов, в т.ч. бюджетных, займов, бюджетных субсидий)¹⁴, содержащиеся в диспозициях финансово-правовых норм;

меры финансово-правового принуждения, в т.ч. финансово-правовой ответственности, содержащиеся в санкциях норм финансового права.

Взаимодействие стимулов и ограничений в финансовом праве может осуществляться по нескольким направлениям. Во-первых, при установлении субъективных прав в сфере публичных финансов нередко закрепляются финансово-правовые ограничения. Например, это касается реализации налогоплательщиками права на использование налоговых льгот. Так, некоторые категории плательщиков налога на имущество физических лиц могут воспользоваться льготой только в отношении одного объекта налогообложения каждого вида (п. 1 ст. 407 НК РФ). При взимании налога на доходы физических лиц налогоплательщики могут воспользоваться правом на использование, например, стандартных, социальных и имущественных налоговых вычетов, размер которых ограничивается НК РФ (ст. 218–220). Во-вторых, добросовестное выполнение своих публичных обязанностей субъектами финансовых правоотношений может способствовать возникновению у них права на финансово-правовые стимулы. Так, в соответствии с п. 1 ст. 93.3 БК РФ бюджетный кредит может быть предоставлен субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам

перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности). Кроме того, большинство видов межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам предоставляются только при условии соблюдения соответствующими органами государственной власти или местного самоуправления бюджетного законодательства и законодательства РФ о налогах и сборах¹⁵. В-третьих, финансово-правовые ограничения могут стимулировать субъектов финансово-правовых отношений к более эффективному выполнению ими финансово-правовых обязанностей. Например, сокращение объема финансирования субъектов бюджетных правоотношений (в т.ч. государственных и муниципальных учреждений социальной сферы), а также запрет на изъятие дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов (п. 9 ст. 31 БК РФ) может способствовать более рациональному, эффективному и экономному использованию финансовых ресурсов, имеющихся у соответствующих субъектов.

Таким образом, в нормах финансового права закреплены некоторые базовые правовые стимулы, способствующие реализации государством социальной политики, которые, тем не менее, как представляется, нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Для финансово-правовых стимулов парной, диалектически взаимосвязанной категорией выступают финансово-правовые ограничения, которые преобладают в процессе финансово-правового регулирования. Несмотря на это, данные правовые средства взаимодействуют друг с другом по ряду направлений, выполняя важную роль в обеспечении эффективности всего процесса финансово-правового регулирования. В связи с этим, думается, необходимо расширять формы финансово-правового стимулирования социально значимой деятельности, в частности осуществляемой коммерческими и некоммерческими организациями, а также направления социально ориентированного взаимодействия стимулов и ограничений в финансовом праве.

¹ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 6.

² Рукавишников И.В. Метод финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 16.

³ См.: Там же. С. 13–14.

⁴ См.: Химичева Н.И. Принцип экономического стимулирования как инструмент современной финансово-правовой политики в России // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сборник научных статей по итогам межвузовской научно-практической конференции (Саратов, 18 апреля 2008 г.). Саратов, 2008. С. 130–133.

⁵ См.: Там же. С. 132–133.

⁶ См.: Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» (с изм. от 28 октября 2014 г. № 1108) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 5107; 2014. № 44, ст. 6072.

⁷ См.: Мирошник С.В. Финансово-правовые стимулы и ограничения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2010. № 3. С. 37.

⁸ См.: Бубенищев А.Д. Финансово-правовые стимулы инвестиционной деятельности // Финансовое право. 2005. № 3. С. 7.

⁹ См.: Девярых Н.В. Финансово-правовой стимул: понятие, виды // Бизнес в законе. 2010. № 1. С. 169.

¹⁰ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 526.

¹¹ См.: Мирошник С.В. Указ. раб. С. 37.

¹² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. раб. С. 528.

¹³ См.: Бубенищев А.Д. Указ. раб. С. 5–8; Лайченкова Н.Н. Стимулы в налоговом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; Пономарев А.В. Правовые стимулы в налоговом праве Российской Федерации (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

¹⁴ См. п. 10 ст. 161 БК РФ.

¹⁵ См. ст. 130, 136, 142 БК РФ.

А.Г. Гузнов

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ БАНКОМ РОССИИ К КРЕДИТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ

В статье рассматривается правовая природа мер принуждения, применяемых Банком России к кредитным организациям. Анализируются различные точки зрения на эту проблему.

Ключевые слова: Банк России, кредитная организация, банк, меры ответственности, меры принуждения.

A.G. Guznov

LEGAL NATURE OF THE ENFORCEMENT MEASURES, APPLIED TO THE CREDIT ORGANIZATIONS BY BANK OF RUSSIA

Legal nature of the enforcement measures, applied to the credit organizations by Bank of Russia, is analyzed in the article. Viewpoints to this problem of different lawyers are analyzed.

Keywords: Bank of Russia; credit organization; bank; enforcement measures; penalties.

Существенной как с точки зрения теории, так и правоприменительной практики, является проблема классификации мер принуждения, применяемых Банком России, исходя из их правовой природы. В зависимости от отнесения меры принуждения к тому или иному виду мер по-разному выстраивается процедура применения этой меры. Так, в отношении мер ответственности (наказания) важно отметить, что они применяются только в случае правонарушения (нарушения правовой нормы) и после определения виновности лица (более точно — после определения события и состава правонарушения). Что касается иных мер, такой строгости в процедуре подчас нет, хотя процедура (порядок применения меры) не исключена, а в некоторых случаях определена достаточно подробно на уровне закона или иного нормативного правового акта.

К сожалению, федеральные законы, за некоторым исключением, не дают четких оснований для выводов о том, к какому виду мер принуждения может быть отнесена та или иная мера принуждения, полномочие на применение которой предоставлено Банку России. Исключение — и очевидное — это предупреждение и штраф, указанные в ст. 15.27 КоАП, т.е. меры административного наказания.

Даже с терминологической точки зрения в законах царит существенная неразбериха. Так, в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ (далее — Закон о Банке России) можно встретить следующие термины, обозначающие меры принуждения, предусмотренные в рамках системы банковского надзора: «санкции» (отчасти в противовес «предписанию об устранении нарушений»; ст. 73, 74), «меры» (ст. 75 Закона о Банке России). При этом, как представляется, термин «санкции», который в «бытовой юриспруденции» является эквивалентом понятий «мера ответственности» и «наказание», применен недостаточно корректно, без четкого

© Гузнов Алексей Геннадьевич, 2016

Кандидат юридических наук, директор Юридического департамента Банка России, Заслуженный юрист РФ; gag@cbr.ru

анализа мер принуждения, указанных в ст. 74 Закона о Банке России². В Федеральном законе от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ред. от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ)³ можно встретить такие термины, как: «меры Банка России, применяемые им в порядке надзора» (ст. 19), «меры, предусмотренные Законом о Банке России (п. 6 ч. 1 ст. 20)». В Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ)⁴ используются понятия «меры» применительно к конкретным действиям, а также «требование Банка России». Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»⁵ решил вопрос более однозначно, отнеся все меры принуждения к «мерам ответственности» (хотя вряд ли это правильно). Впрочем, Закон о страховании вкладов отразил некую «тенденцию упрощенчества», которая стала негласно преобладать в науке и практике и которая выражается в сведении всех мер государственного принуждения к мерам ответственности.

В правовой науке вопрос о классификации мер принуждения, которые может применить Банк России, также не исследован должным образом. Так, А.Г. Братко отмечает, что «банковские санкции и банковская ответственность — это специфические формы санкций и ответственности, которые должны применяться на основе принципов банковского регулирования и банковского надзора»⁶. Автор делает этот вывод на основании следующих посылок: 1) нарушение банковского права не является *правонарушением*, а только нарушением корпоративных норм; 2) при применении санкций, содержащихся в банковском праве, не учитывается субъективная сторона юридической ответственности, вина юридического лица, в т.ч. и потому, что вина в качестве правовой категории для юридических лиц не характерна; 3) Банк России не является органом, который наделен полномочиями рассматривать дела о правонарушениях и применять меры юридической ответственности; для выявления такого рода правонарушений в банковской сфере необходимо создать специальный орган исполнительной власти⁷. Поэтому «внимательный анализ тех мер, которые могут быть применены Банком России к кредитным организациям, убеждает в том, что все они имеют предупредительный характер. Пожалуй, как некая мера ответственности в банковском праве может рассматриваться только штраф»⁸.

Другие авторы (например, Я.А. Гейвандов, С.А. Голубев, Н.Ю. Ерпылева⁹) ограничиваются простым упоминанием того, что в Законе о Банке России указаны *санкции*, которые вправе применять Банк России. Ряд авторов, указывают, что меры воздействия, применяемые Банком России к банкам, являются мерами ответственности. В то же время они не относят эти меры ответственности к мерам административного наказания и в конечном итоге никак не определяют правовую природу указанных мер¹⁰. Вместе с тем в ряде работ можно встретить более тщательный анализ мер принуждения, применяемый Банком России¹¹.

Здесь имеет смысл напомнить об отличиях основных мер государственного принуждения.

Современная теория права выделяет в системе мер публичного принуждения *меры юридической ответственности (или меры наказания), меры предупреждения, меры пресечения и меры защиты* (которые включают в себя *правоотрицающие меры и правовосстановительные меры*)¹².

Среди мер принуждения важное значение имеют меры юридической ответственности, которые характерны как для частного, так и для публичного права.

Сведение всего разнообразия мер принуждения к мерам ответственности умаляет властные возможности органа публичной власти.

С формальной стороны юридическая ответственность представляет собой государственное принуждение к исполнению санкции нормы права, которое осуществляется в определенной процессуальной форме (иногда более строгой — как в уголовном процессе, иногда менее строгой — как, к примеру, в некоторых категориях административных дел), в случае совершения лицом правонарушения, нарушение нормы объективного права. С содержательной стороны юридическая ответственность означает легитимную социальную реакцию на правонарушение, возмездие, кару за причиненное зло. Для юридической ответственности характерны личное несение последствий применения санкций, процессуальная форма оценки правонарушения, в рамках которой подлежит доказыванию как событие правонарушения, так и его состав. Особое значение в процедуре определения состава правонарушения имеет доказывание вины лица, совершившего правонарушение. Как следствие, элементом процедуры является возможность лица, совершившего правонарушение, представить свои объяснения. Обязательность всех элементов процедуры доказывания значительно различается в зависимости от отраслевой специфики правонарушения и правового статуса лица.

Мерами предупреждения называют разновидность мер публичного принуждения, применяемых для предотвращения возможных правонарушений, а также для обеспечения общественной безопасности путем превентивных действий. Отличительной чертой мер предупреждения является возможность их применения даже при отсутствии правонарушения, а только лишь при наступлении особых, предусмотренных законами условий, как связанных, так и не связанных с деятельностью субъектов правоотношений. Среди мер предупреждения выделяются меры, применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, тяжких последствий; меры, направленные на предупреждение правонарушений (как проступков, так и преступлений); меры, препятствующие уклонению субъектов от исполнения возложенных на них обязанностей.

К *мерам пресечения* относятся меры публичного принуждения, направленные на принудительное прекращение противоправных действий со стороны лиц, а также предотвращения вредных для общества, отдельных субъектов правоотношений последствий событий или деяний лица, в отношении которого указанные меры применены. Основанием для осуществления мер пресечения служит факт совершения правонарушения, а также наступление (как в силу субъективных действий, так и в силу объективного стечения вещей) таких обстоятельств, которые могут представлять опасность для общества в целом либо отдельных индивидов. К мерам пресечения относят меры, применяемые к личности правонарушителя со стороны уполномоченных лиц, меры имущественного характера и т.д. Целый ряд мер пресечения (которые называются мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении) выделен в КоАП РФ (ст. 27.1). Применительно к банковской деятельности можно выделить такие меры пресечения, как отказ кредитора от предоставления заемщику предусмотренного кредитным договором кредита полностью или частично при наличии обстоятельств, очевидно, свидетельствующих о том, что предоставленная заемщику сумма не будет возвращена в срок (п. 1 ст. 821 ГК РФ); отзыв лицензии; отказ в государственной регистрации или выдаче лицензии и т.д.

Меры защиты права как разновидность мер государственного (публичного) принуждения включают в себя *восстановительные* меры, которые применяются для восстановления состояния правоотношений, соответствующего требованиям права, а также для возмещения причиненного правонарушителями ущерба, и *«правоотрицающие меры»*, направленные на предотвращение недобросовестного использования права. Смысл восстановительных мер — максимально возможным образом вернуть правоотношения в «нормальное», т.е. соответствующее правопорядку, состояние, а при отсутствии такой возможности — максимально возможным образом компенсировать потери, понесенные лицом, организацией либо государством в результате совершения правонарушения.

Таким образом, меры принуждения в целом возможно различать:

1) в зависимости от того, реакцией на какие юридические факты они являются (либо реакцией на нарушение нормы объективного права, либо реакцией на возможность наступления опасных для общества и отдельных лиц последствий, реакцией на нарушение правопорядка);

2) в зависимости от цели (покарать, предупредить от наступления опасных последствий, пресечь опасные деяния или развитие событий, восстановить нарушенный правопорядок).

Для мер, полномочия на применение которых есть у Банка России, характерно то, что они применяются как при нарушении кредитными организациями и рядом иных категорий лиц требований нормативных правовых актов, так и при наступлении предусмотренных законом ситуаций, особых состояний, связанных как с конкретной кредитной организацией, так и с банковской системой в целом. Уже с этой точки зрения невозможно все меры принуждения, применяемые Банком России, сводить только к мерам юридической ответственности (административной — с отраслевой точки зрения). Очевидно, что мерами наказания являются штраф (ст. 74 Закона о Банке России), штраф и предупреждение (ст. 15.27 КоАП РФ). При применении этих мер, если исходить из современного состояния регулирования этих отношений, должна применяться административная процедура, предусмотренная КоАП РФ, с определенными нюансами в отношении штрафа, предусмотренного ст. 74 Закона о Банке России.

Более того, исходя из второго критерия классификации мер принуждения, целью деятельности Банка России является не столько наказание виновных лиц (кредитных организаций или их должностных лиц), сколько *предупреждение* и *пресечение* нарушений законных интересов всего общества и неопределенного круга лиц (публичных интересов), а также восстановление нарушенного правопорядка. Событие нарушения может вызвать необходимость применения как меры пресечения, так и — в последующем — меры наказания, а также правосстановительных мер. Необходимость предупредить правонарушение, нарушение правопорядка вызывает к необходимости меры предупреждения. Вопрос о том, какие меры конкретно могут быть отнесены к мерам наказания, пресечения или предупреждения, может быть решен на основании системной связи формы меры, оснований и правовых последствий ее применения. Запрет на осуществление *банковских операций*, введенный в случае выявления операций кредитной организации, влекущих наступление существенной угрозы кредиторам и вкладчикам, является мерой предупреждения. Тот же запрет, введенный при выявлении *нарушений*, которые влекут наступление существенной угрозы кредиторам и вкладчикам, является *мерой пресечения*. Тот же запрет, который

введен по истечении значительного срока со дня выявления правонарушения, явно тяготеет к тому, чтобы считаться наказанием, независимо от формального указания на запрет в качестве меры административного наказания в КоАП РФ.

Отметим также, что правосстановительные меры, как и меры наказания, — не столь частое явление в банковской сфере. К ним, в частности, может быть отнесено списание в беспорядном порядке с корреспондентского счета кредитной организации, открытого в Банке России, суммы недовнесенных в обязательные резервы кредитной организации средств (обязанность применения этой меры существует у Банка России в соответствии со ст. 38 Закона о Банке России). К правосстановительным мерам также можно отнести *требование об устранении нарушений*¹³ и *требование об осуществлении мер по финансовому оздоровлению*¹⁴. Этот подход допустим (требование об устранении нарушений направлено на то, чтобы вернуть положение дел в исходное состояние). Однако также вполне допустимо и отнесение этого требования к *мерам пресечения*, т.к. основной смысл требования об устранении нарушений — пресечь нарушение, совершаемое кредитной организацией. Кстати говоря, в этом смысле такое требование применимо только к делящимся нарушениям. По большому счету при решении вопроса об отнесении требования об устранении нарушений к видам мер принуждения мы также оказываемся зависимы от процедуры: чем далее от момента совершения правонарушения эта мера применяется, тем больше у нее шансов считаться правосстановительной мерой.

Таким образом, значимым как для понимания правовой природы мер принуждения, применяемых Банком России, так и для организации процесса применения, является четкое регулирование порядка применения мер принуждения.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790.

² Использование категории «санкции» в Законе о Банке России — результат зарубежного влияния на подготовку «банковских законов», которая осуществлялась в конце 1980 — начале 1990-х гг. Категория «санкция» достаточно распространена в зарубежной теории права и законодательной практике, которая во многом влияет на науку международного права («санкции в международном праве»). Так, французский теоретик права Ж.-Л. Бертелье выделяет два вида санкций, направленных на исправление и представляющих собой репрессивные меры (См.: *Бертелье Ж.-Л.* Общая теория права / под ред. В.И. Даниленко; пер. с фр. М., 2000. С. 83 и сл.).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190; 2014. № 52, ч. I, ст. 7543.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 52, ч. I, ст. 5029.

⁶ *Братко А.Г.* Банковское право (теория и практика). М., 2000. С. 64.

⁷ См.: Там же. С. 63–65.

⁸ Там же. С. 69. Позднее этот тезис был повторен автором в другой работе (см.: *Братко А.Г.* Центральный банк в банковской системе России. М., 2001. С. 129).

⁹ См.: *Гейвандов Я.А.* Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М., 1997. С. 190; *Голубев С.А.* Государственное управление банковской системой (на примере России, Франции, Италии, Испании). М., С. 222; *Его же.* Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. М., 2000. С. 143–144; *Ерпылева Н.Ю.* Банковское право России: современные проблемы // Гражданин и право. 2002. № 1.

¹⁰ См.: *Алексеева Д.Г., Пыхтин С.В., Хоменко Е.Г.* Банковское право: учебное пособие. М., 2010. С. 118 и др.

¹¹ См.: Банковское право Российской Федерации: учебное пособие / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2008. С. 157 и др. (автор главы — Т.Э. Рождественская); *Рождественская Т.Э.* Банковское право: учебное пособие. М., 2010. С. 216 и др.; *Общее административное право: учебник* / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 776 и др. (автор главы — Е.Н. Пастушенко). Выводы, к которым приходят авторы указанных работ, во многом основываются на идеях, высказанных нами ранее (см.: *Гузнов А.Г.* К проблеме применения Банком России мер принуждения к кредитным организациям (правовые аспекты) // Деньги и кредит. 2005. № 12). Правда, Е.Н. Пастушенко так и не смогла определиться, какие меры она исследует — финансово-правовые или административно-правовые. Поэтому ею предложен новый, весьма искусственный, термин — «квази-административные (!) меры ответственности», а позднее представлена вполне традиционная классификация мер административного принуждения.

¹² См.: Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2001. С. 490. На отделении мер защиты от санкций (мер ответственности) в собственном смысле этого слова настаивают А.В. Поляков (см.: *Поляков А.В.* Общая теория права: курс лекций. СПб., 2001. С. 476, 616), В.И. Гойман (см.: *Общая теория права и государства* / под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 206–207) и др. Вместе с тем в науке права (в т.ч. и в отраслевых науках) представлены и иные классификации мер принуждения.

¹³ См.: *Гузнов А.Г.* Указ. раб. С. 37; *Общее административное право: учебник* / под ред. Ю.Н. Старилова. С. 491, 778.

¹⁴ См.: *Гузнов А.Г.* Указ. раб. С. 37.

А.А. Кожарин

ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ

В статье исследуются виды показателей качества таможенных услуг. Анализируются возможные методы определения показателей качества таможенных услуг и методы определения значений этих показателей.

Ключевые слова: таможня, таможенная услуга, управление качеством, ISO-9000.

A.A. Kozharin

QUALITY INDICATORS OF CUSTOMS SERVICES

The article investigates the kinds of indicators of the quality of customs services. We analyze the methods of determining the parameters of quality of customs services and methods for determining the values of these parameters.

Keywords: Customs, customs services, quality management , ISO-9000.

Важнейшей целью развития таможенных органов является повышение качества таможенных услуг, что определено стратегией развития федеральной таможенной службы до 2020 г.

Таможенные услуги представляют собой специфический вид деятельности, направленный на реализацию внешнеторговых операций, осуществляемых организациями таможенной сферы¹. Исходя из такого определения понятия таможенной услуги, считаем, что под качеством таможенной услуги следует понимать способность субъектов таможенной деятельности наиболее полно удовлетворять потребности участников внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД) с минимизацией всех затрат.

Специалистами в области таможенного дела определены такие общие требования к качеству и доступности таможенных услуг². Выделяются следующие основные критерии оценки качества оказания таможенных услуг: профессионализм специалистов по таможенному оформлению; время затраченное на осуществление полного пакета услуг; уровень информационного обеспечения; уровень взаимодействия между таможенными органами, предприятиями таможенной инфраструктуры и другими государственными органами, участвующими в процессе оформления и контроля перевозимого через границу груза; эффективность таможенного контроля (электронное декларирование, предварительное

© Кожарин Андрей Андреевич, 2016

Аспирант кафедры таможенного дела (Саратовский социально-экономический институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»); e-mail: kozharin.a.a@gmail.com

электронное информирование; формирование базы добросовестных участников ВЭД для использования упрощенной схемы таможенного контроля, пост контроль, система управления рисками и др.); уровень культуры специалистов при работе с клиентами.

Качество услуг может сильно изменяться в зависимости от того, кто, когда и как её предоставляет, поскольку процесс производства и потребления услуги связан с участием людей. Такое качество услуги трудно поддается контролю. Качество услуг, предоставляемых разными или даже одним специалистом варьируется в зависимости от его физической формы и настроения во время общения с каждым потребителем услуги. Организации, предоставляющие таможенные услуги, предпринимают различные меры по контролю качества: тщательный отбор и обучение кадров, повышение мотивации служащих путем применения стимулов, непосредственно связанных с качеством предоставляемых услуг (например премий, зависящих от отзывов потребителей), введение детально описанных, стандартизированных рабочих процедур. Непосредственный контакт сотрудников с потребителем также позволяет повысить степень ответственности служащих за качество предоставляемых услуг. Поставщики услуг должны постоянно следить за степенью удовлетворенности клиентов с помощью опросов и систем жалоб и предложений.

Качество предоставляемых услуг — это стратегический показатель конкурентоспособности и основа улучшения экономического состояния предприятия, это мера того, как уровень предоставляемых услуг удовлетворяет ожиданиям клиента. В свою очередь качеством таможенных услуг является совокупность характеристик таможенных услуг, определяющих их способность удовлетворять потребность участников ВЭД (в совершении таможенными органами и лицами, осуществляющими деятельность в области таможенного дела, совокупности действий в целях обеспечения перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу).

Спрос на таможенные услуги формируют следующие причины:

выбор и получение права на использование таможенной процедуры или кода ТН ВЭД требует высокой квалификации и знаний;

соблюдение самой процедуры, как и защита полученного права, требуют высокого профессионализма сотрудников;

сбор необходимых для таможи разрешений, согласований, справок и сертификатов представляет собой сложный процесс.

Качество различного вида деятельности нельзя рассматривать без определения показателей. Показатели качества — количественные или качественно установленные конкретные требования к характеристикам объекта, дающие возможность их реализации и проверки. Показатели качества должны удовлетворять следующим требованиям: соответствовать целям организации; быть доступны; четко сфокусированы, т.к. большое количество показателей создаст замешательство; быть привлекательными, т.к. если персонал не понимает и не принимает их, использование таких показателей способно негативно повлиять на степень заинтересованности в качественной работе. Можно выделить следующую основную группу показателей качества комплекса таможенных услуг: показатели качества разработки и оформления внешнеторговой сделки; показатели качества предоставления услуг посредниками; показатели качества таможенного контроля; экономические показатели.

Данная система показателей в полной мере отражают качественные характеристики таможенного оформления и может быть использована различными организациями таможенной сферы. Каждая группа общих показателей состоит из ряда частных показателей, раскрывающих качество таможенной услуги. Так, к группе показателей качества таможенного контроля можно отнести: количество деклараций, оформленных за определенный период по типу, виду транспорта; количество ошибок, допущенных в декларациях, долю доначислений таможенных платежей; долю корректировок кода товаров и др. В группу экономических показателей можно включить: стоимость транспортировки грузов различными видами транспорта, удельные полные расходы на доставку груза, стоимость производства погрузочно-разгрузочных и складских работ, стоимость комплекса таможенного оформления.

Методы определения значений показателей качества подразделяются на две группы: по способам получения информации — измерительный, регистрационный, расчетный и органолептический; по источникам ее получения — традиционный, экспериментальный, социологический. При расчете показателей качества таможенных услуг могут использоваться все перечисленные методы. Анализ, проведенный с помощью такого комплекса показателей, позволит более четко выделить основные направления повышения качества таможенного обслуживания и определить эффективность повышения качества.

Для определения экономической эффективности качества необходимо учитывать следующее: повышение качества требует дополнительных единовременных затрат; экономический эффект от улучшения качества проявляется не у производителя, а у потребителя; следует рассчитывать экономию от снижения потерь; при повышении качества предприятие получает экономическую выгоду от увеличения реализации продукции, возрастания продажной цены, роста экспорта.

Еще одним элементом повышения качества и снижения рисков может служить опора на международный стандарт качества («петля качества» — ISO-9000). «Петля качества» таможенной деятельности представляет собой совокупность всех этапов жизненного цикла таможенной услуги от ее первоначального определения до реализации в процессе таможенной деятельности. Эти этапы включают: маркетинг таможенной деятельности, проектирование (разработку) таможенной услуги, подготовку и разработку таможенной технологии, материально-техническое обеспечение реализации таможенной услуги, осуществление (производство, реализацию) таможенной услуги, контроль за качеством выполнения таможенной услуги, анализ эффективности применения таможенной услуги, корректировку содержания таможенной услуги (далее — повтор цикла).

Наличие этого стандарта облегчает взаимоотношения представителей организации — исполнителя услуг и организации-потребителя — за счет существования описания определенных элементов, возможных требований к каждому элементу и услуге в целом.

Данные четкие требования позволяют исполнителям выявлять возможность повышения качества каждой услуги на всех этапах ее формирования и представления, одновременно оценивая и систематизируя риски, делая услугу более структурированной и управляемой. Для потребителя снижается риск получить нежелательные элементы и факторы в ходе использования необходимой услуги.

¹ См.: Порошин Ю.Б., Ермилов И.С. Повышение качества таможенных услуг. Саратов, 2011.

² См.: Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности. 2-е изд., перераб. М., 2009; Макрусев В.В., Дианова В.Ю. Таможенный менеджмент: учебное пособие. М., 2009.

РЕЦЕНЗИИ

Е.В. Колесников, А.Н. Зрячкин

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ:

Анишина В.И., Гук П.А. Правовые основы судебной власти в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 248 с.

E.V. Kolesnikov, A.N. Zryachkin

BOOK REVIEW:

Anisina I. V., Guk A. P. The legal framework of the judiciary in the Russian Federation: training manual. – М.: Yurlitinform, 2015. – 248 p.

Рецензируемое учебное пособие посвящено статусу судебной власти, принципам осуществления ее функций судебными органами. Актуальность работы вызвана проводимой судебной реформой, возрастанием роли суда и правосудия в современной России, отсутствием единой общепризнанной научной концепции развития судебной власти, несовершенством законодательного регулирования. Поэтому необходимым и своевременным является изучение конституционно-правовых основ судебной власти как целостного и структурированного феномена, определение концептуальных направлений нормативно-правовой регламентации их положения и возможностей практической реализации.

Пособие состоит из трех частей, объединяющих 16 крупных тем. В первой части рассматриваются основные понятия и правовая доктрина, исторические особенности формирования российских судов, ведущие элементы статуса этой власти и его конституционно-правовое регулирование. Подчеркивается, что важнейшая идея, вытекающая из самого принципа разделения властей, — самостоятельность и равенство провозглашаемых в демократически организованной государственной системе законодательной, исполнительной и судебной власти. Передовая зарубежная политическая теория и конституционная практика свидетельствуют именно об этом — высоком авторитете судов, являющихся не только равноправным партнером других форм (ветвей) власти, но и в ряде случаев арбитром при разрешении конфликтов (споров) между ними.

Обосновано авторское суждение о необходимости разработки единой концепции развития законодательства о судебной власти, базирующейся непо-

© Колесников Евгений Викторович, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); kmp@sgar.ru

© Зрячкин Александр Николаевич, 2016

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); alnikol@yandex.ru

средственно на нормах действующей Конституции РФ. Законы в этой сфере совершенствуются, хотя не всегда последовательно.

Рассматривая исторические особенности формирования российской судебной власти, авторы проводят периодизацию этого процесса. В частности, выделяются: 1) догосударственный период с общинным судом древних славян; 2) феодальный с первыми признаками структурного обособления; 3) период расцвета абсолютизма с созданием судебных органов без дополнительных административных полномочий; 4) реформационный период, в ходе которого на законодательном уровне утвердились элементы статуса суда в императорской российской государственности; 5) советский с подконтрольностью суда партийно-бюрократическому аппарату; 6) современный реформационный, характеризующий обособленностью и самостоятельностью суда в системе государственной власти (с. 15–42).

Определяя основные элементы статуса судебной власти, В.И. Анишина и П.А. Гук указывают, прежде всего, на обособленную систему органов, собственные конституционные функции, отличные от других институтов власти, а также ресурсный потенциал, включающий человеческие (кадровые) и материально-технические параметры как необходимое условие автономного развития и формирования состояния самодостаточности третьей власти (с. 59). Следует согласиться с суждением о том, что правовые и процессуальные нормы могут оставаться «мертвой буквой», если нет здания суда, нет специалистов, которые могли бы быть назначены на должность судьи, секретаря судебного заседания и др. (с. 60). Однако, на наш взгляд, следовало бы подчеркнуть то, что роль судей и специалистов в деятельности судов (и при отправлении правосудия) первична, тогда как ресурсная база имеет в целом не первостепенное значение. Впрочем, этот вопрос представляется дискуссионным и позиция авторов, непосредственно имеющих отношение к судебной практике, безусловно, имеет право на существование.

Освещаются конституционно-правовые основы судебной власти и судопроизводства. Обращается внимание на отсутствие принципа доступности правосудия в Конституции РФ. Однако на уровне текущего законодательства он закреплен, например, в Арбитражном процессуальном кодексе 2002 г. (с. 57).

Во второй части работы (темы № 5–9) рассматриваются принципы судебной власти, их виды, содержание и перспективы развития. Раскрывается природа общеправовых начал, отмечается их тесная связь с объективными закономерностями и основными ценностями общественного развития, а также уровнем научного знания (с. 69–73). Неоспорим тот факт, что судебная власть могла бы оказать обществу неоценимую услугу в выявлении и формулировании таких принципов при осуществлении правосудия.

Анализируя международные принципы и стандарты правосудия в их соотношении с российским законодательством (с. 85–100), В.И. Анишина и П.А. Гук подходят к теме судебного-правового нигилизма, одной из главных форм проявления которого выступают грубые нарушения международных норм в области прав и свобод человека. При этом непосредственно категория «нигилизм» не употребляется, хотя в данном ракурсе, на наш взгляд, для упоминания и анализа она была бы весьма уместна.

Раскрывая систему конституционных принципов судебной власти, авторы выделяют два направления в их развитии: формирование общих конституционных начал об организации и деятельности государственной власти в целом, а также формирование идей, касающихся специфики организации и функционирования

ния судебной ветви власти. Выделение в последнем из названных направлений нескольких логических составляющих, обозначение проблем и перспектив развития системы конституционных принципов представляется весьма интересным и необходимым для детального осмысления.

Характеризуя общие принципы организации и деятельности судов в Российской Федерации, В.И. Анишина и П.А. Гук подчеркивают важность полноты данной ветви власти, недопустимость ограничения ее полномочий, паритетность во взаимодействии с другими сферами государственного управления. При этом осуществление судебного контроля и иных конституционных полномочий также должно быть обеспечено гарантиями справедливого, беспристрастного и самостоятельного судопроизводства (с. 114).

Выделяя специальные принципы организации и деятельности судебной власти как значимый комплекс правовых, идеологических начал в формировании внутреннего потенциала судов при осуществлении собственных полномочий, авторы обращают внимание на независимость, неприкосновенность и несменяемость судей. Необходимо согласиться с тем, что первые два из названных аспектов не должны ассоциироваться с «неприкасаемостью», произволом, откровенным субъективным усмотрением этого носителя власти в решении вопросов, отнесенных к компетенции суда (с. 131). Остается сожалеть, что в реальной жизни данное проявление способно породить общеправовой нигилизм и его ведомственную разновидность в самой опасной форме.

Третья часть учебного пособия посвящена механизму реализации полномочий российских судов. Здесь последовательно охарактеризовано судопроизводство как способ осуществления правосудия (с. 150–163), понятие, формы и пределы судебного усмотрения в правоприменении (с. 164–180), определены понятие, признаки и структура судебной практики (с. 181–198), рассмотрены вопросы толкования Конституции РФ и законов Конституционным Судом РФ (с. 199–204), судебного толкования законов и полномочий Верховного Суда РФ по принятию постановлений пленумов (с. 205–213). Наряду с этими аспектами затронуты проблемы деятельности судов в обеспечении отдельных видов полномочий судебной власти, а также проанализирована судебная практика как средство формирования и совершенствования законодательства (с. 214–246).

Следует отметить, что В.И. Анишина и П.А. Гук представляют широкий диапазон для судебного правотворчества. По нашему мнению, такая точка зрения будет актуальна до тех пор, пока акты соответствующих судебных инстанций не входят в противоречие с действующим законодательством. На практике пределы судебного усмотрения могут быть весьма обширными и в конечном итоге приводить если не к прямой конфронтации правоприменителей с законодателями, то, по крайней мере, к минимизации точек соприкосновения, что всегда негативно влияет и на общий уровень законности. В условиях отечественной правовой системы важно осуществлять базовый императив, согласно которому суд принимает решение в соответствии с законом (ч. 2 ст. 120 Конституции РФ), что не исключает в определенных пределах и формах судебное нормотворчество. Только в этом случае возможно построение и функционирование демократического правового государства с реально действующей в интересах граждан сильной и авторитетной третьей властью.

Весьма спорным и бездоказательным является выделение в периодизации отечественной судебной истории некоего догосударственного суда древних славян

(с. 16–17), существование которого не подтверждено современной исторической и юридической наукой. В лучшем случае можно вести речь о протосудебных органах, возглавляемых вождями и действующих на основе норм обычного и религиозного права. Кроме того, суд (судебный орган) — один из атрибутов национальной государственности.

Однако это частные замечания, которые не умаляют теоретико-методологическую значимость рецензируемой работы. Учебное пособие В.И. Анишиной и П.А. Гука (в момент подготовки издания действующих федеральных судей, занимающихся научной и преподавательской деятельностью) является интересным и содержательным исследованием, которое внесет ценный вклад в изучение сложных вопросов теории и истории государства и права, конституционного права и иных отраслей юридической науки, способным привлечь внимание самого широкого круга читателей, интересующихся данной тематикой.

В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ IN DISSERTATION COUNCILS

В феврале–марте 2016 г. в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

8 февраля 2016 года — **Березиным Алексеем Александровичем** на тему «Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий».

Специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент А.Ю. Соколов.

8 февраля 2016 года — **Емелиным Михаилом Юрьевичем** на тему «Правовая доктрина в системе источников общего права: на основе анализа правовой системы США».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства, история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент А.А. Фомин.

17 февраля 2016 года — **Герасимовой Екатериной Александровной** на тему «Уголовно-правовое противодействие розничной продаже несовершеннолетним алкогольной продукции».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент А.Г. Блинов.

17 февраля 2016 года — **Дибировым Магомедрасулом Галбацдибировичем** на тему «Привилегии в уголовном праве России».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Е.В. Кобзева.

17 февраля 2016 года — **Ильяновой Оксаной Ильиничной** на тему «Угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью и их предупреждение».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.Н. Варыгин.

29 февраля 2016 года — **Зыряновым Игорем Александровичем** на тему «Политическое многообразие в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы».

Специальность 12.00.02 — конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ В.Т. Кабышев.

18 марта 2016 года — Кобыляцким Дмитрием Андреевичем на тему «Правовая охрана произведений в сети Интернет».

Специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент В.Е. Стрегло.

18 марта 2016 года — Цуцковой Мариной Геннадиевной на тему «Информационное обеспечение в гражданском судопроизводстве».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс, арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Т.Т. Алиев.

18 марта 2016 года — Шумовой Кристиной Александровной на тему «Принципы медиации».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс, арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор О.В. Исаенкова.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

Журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии» включен в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.

1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см; сноски концевые автоматические, кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И._статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. Выписка из решения заседания кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем.

1.5. Внешняя рецензия специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень (из другого вуза или от практического работника), подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.6. Отзыв научного руководителя (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться: а) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) электронным адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3–4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5–7).

Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенностей черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения.

Рисунки и таблицы должны иметь название и ссылку в тексте.

5. Сноски в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания и год издания: Куликов А.Н. Египет: боги и герои. Тверь, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания и год издания (для периодических изданий — год издания и номер): Дубашинский И.А. Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М., 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу: Артамонова Е. Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: www.srbpravo.ru (дата обращения: 23.01.2009); Хужокова И.М. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2006; Типовые правила внутреннего контроля в кредитной организации: утверждены Комитетом АРБ по вопросам ПОД/ФТ, протокол заседания Комитета № 21 от 17 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

Примечания:

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 и по адресу: vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакция не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГЮА по адресу: <http://www.ssla.ru/show1.phtml?vestnik-public>

7. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. **E-mail:** vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru