
САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
АКАДЕМИЯ
ПРАВА

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

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

1 (34) • 2009

САРАТОВ · МОСКВА

Уважаемые коллеги!

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

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



А.В. Малько

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



К.Е. Игнатенкова

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



А.Е. Михайлов

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

Текст печатается в текстовом редакторе MS Word шрифтом Times New Roman 14 кегля (размера) через 1,5 интервала (28–30 строк на странице). Все поля по 2 сантиметра. Сноски оформляются 12 шрифтом, нумерация сквозная. Объем статьи не должен превышать 8–10 страниц. Рукопись должна быть подписана автором (соавторами). Одновременно с рукописью в редакцию высылаются 2 копии электронной версии статьи на дискете.

К рукописи обязательно должны прилагаться:

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

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

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

Рукописи и рецензии авторам не возвращаются.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Плешаков А.П. (г. Саратов)*
Предпосылки, особенности и тенденции формирования
социального государства в России 10
- Дураев Т.А., Тюменева Н.В. (г. Саратов)*
Реализация права на жизнь в Российской Федерации:
некоторые социально-экономические и правовые вопросы 19
- Мазуренко А.П. (г. Минеральные Воды)*
Правотворческая политика в Российской Федерации:
проблемы формирования 27
- Вулах М.Г. (г. Саратов)*
Понятие и значение принципов государственной политики
в сфере управления физической культурой и спортом 34
- Головченко В.И. (г. Саратов)*
Функциональность концептуально-теоретического
и актуализированного уровней идеологии «Единой России» 42
- Савинов Л.В. (г. Новосибирск)*
Этнополитика в современной России:
некоторые проблемы конституционно-правового обеспечения 50

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ЗА РУБЕЖОМ

- Баймуратов М.А. (г. Мариуполь)*
Роль европейских стандартов местного самоуправления
в формировании компетенции
органов местного самоуправления Украины 54
- Волошин Ю.А. (г. Мариуполь)*
Сотрудничество государств как основополагающий принцип
современного конституционного и международного права
в условиях реализации государственной политики
в сфере межгосударственной интеграции 65
- Скиперских А.В., Толочко А.В. (г. Елец)*
Оппозиционные партии в России и Узбекистане:
специфика институализации в постсоветский период 72
- Денисенкова Н.Н. (г. Смоленск)*
Гендерные и стратегические аспекты
образовательной политики США 79
-

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

<i>Егоров В.А. (г. Саратов)</i>	
Критерии мониторинга правоприменительной деятельности правоохранительных органов	86
<i>Алешина А.П. (г. Саратов)</i>	
Социально-нравственный аспект института судимости и его учет в современной правовой политике	89
<i>Крипакова Д.Р. (г. Астрахань)</i>	
Значение объяснений лиц, участвующих в деле, в арбитражном процессе	95
<i>Федорова В.Г. (г. Астрахань)</i>	
Понятие юридической ответственности с позиций правового равенства	99

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ — УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. И.Н. УЛЬЯНОВА

<i>Семенова Н.В., Лукьяненко В.Е., Артемова С.Т.</i>	
Юридический факультет Ульяновского государственного педагогического университета им. И.Н. Ульянова: продолжая хорошие традиции	108
<i>Артемова С.Т., Меньшиков А.В.</i>	
Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: правовые основы, проблемы и перспективы	112
<i>Мамакина В.М.</i>	
Уголовно-правовая охрана чести и достоинства представителей власти по уголовному законодательству России и ряда зарубежных государств	117
<i>Чуканов И.А., Гилетин А.А., Ионеско М.М.</i>	
Опыт применения мер административного воздействия к рядовым участникам антиобщественных религиозных объединений в России, конец XIX — начало XX в. (на материалах Среднего Поволжья)	124
<i>Чуканов И.А., Артемова С.Т., Гуцеваров А.А.</i>	
Волостные суды как правовые регуляторы крестьянского самоуправления в дореволюционной России (вторая половина XIX — начало XX в.)	133
<i>Артемова С.Т., Чуканов И.А., Ионеско М.М.</i>	
Организация и правовые прерогативы крестьянского самоуправления в дореволюционный период (конец XIX — начало XX в.)	139

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
ТЮМЕНСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА**

Новиков В.Г., Клоц О.И.
Тюменская государственная академия мировой экономики,
управления и права 145

Комиссарова Е.Г., Мишунина А.А.
Научные школы как компонент образовательной среды:
прошлое и настоящее 147

Клоц О.И.
Экологические преступления в нефтегазодобывающей отрасли:
некоторые факторы, способствующие их совершению 155

Лазарева В.А.
Пределы (границы) официального
нормативного толкования норм права 162

Трибуна молодого ученого

Ушанова Н.В. (г. Саратов)
Правосубъектность как сочетание возможности
и действительности 169

Джумагазиева Г.С. (г. Астрахань)
Правосубъектность несовершеннолетнего
как субъекта правовых отношений 174

Коломейцева Т.А. (г. Астрахань)
Некоторые вопросы, возникающие в связи с прекращением права
частной собственности на недвижимость 180

Методология юридической науки

**Научно-методологический семинар на тему:
«Методология исследования исключений в праве»**

Суменков С.Ю.
Доклад 188

Выступления

Трофимов В.В. 195

Лебедева Е.Н. 196

Сулейманов Б.Б. 198

Камзенов Е.Б. 200

Прусаков А.Д. 202

Филатова А.В.	203
Арутюнова С.Э.	205
Корсакова С.В.	206
Голоскоков Л.В.	207
Павлушина А.А., Гавриленко И.В.	209
Романовская О.В.	210
Романовский Г.Б.	212

ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Колесников Е.В., Яшина И.А. (г. Саратов)

Рецензия на книгу: <i>Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: монография / под ред. В.В.Невинского.</i> Барнаул: Изд-во Алтайского государственного университета, 2008. — 145 с.	214
--	-----

АННОТАЦИИ

Аннотации	219
---------------------	-----

CONTENTS

URGENT PROBLEMS OF RUSSIAN LEGAL POLICY

Pleshakov A.P. (Saratov)

Preconditions, peculiarities and tendencies of the welfare state forming in Russia	10
--	----

Duraev T.A., Tumeneva N.V. (Saratov)

The realization of the right for life in Russian Federation: some social-economical and legal questions	19
---	----

Mazurenko A.P. (Mineralnye Vody)

Legislative policy in the Russian Federation: the problem of formation	27
--	----

Vulah M.G. (Saratov)

Conception and the role of the state policy in the sphere of government of physical culture and sport	34
---	----

Golovchenko V.I. (Saratov)

Conceptual-theoretical and actualized levels of the ideology of «United Russia»	42
---	----

Savinov L.V. (Novosibirsk)

Ethnic policy in modern Russia: problems of constitutional-legal support	50
--	----

LEGAL POLICY IN FOREIGN COUNTRIES

- Baimuratov M.A. (Mariupol)*
Role of the European local government standards in forming
the competence of Ukraine's local governments 54
- Voloshin Y.A. (Mariupol)*
Cooperation of states as the basic principle of contemporary constitutional
and international law in terms of implementation of the state policy
in the field of interstate integration 65
- Skiperskikh A.V., Tolochko A.V. (Elets)*
Russian's and Uzbekistan's oppositional parties:
institutionalizing specific of the Post-Soviet period 72
- Denisenkova N.N. (Smolensk)*
Gender and strategic aspects are
of an educational policy of the USA 79

LAW-ENFORCEMENT POLICY IN MODERN RUSSIA

- Egorov V.A. (Saratov)*
Criteria of monitoring in law enforcement activity
of law enforcement agencies 86
- Aleshina A.P. (Saratov)*
Social-moral aspects of conviction in legal policy
at the present moment 89
- Kripakova D.R. (Astrakhan)*
Value of explanations of the persons participating in business
in arbitration process 95
- Fyodorova V.G. (Astrakhan)*
The notion of juridical responsibility
from the point of view of legal equality 99

PRESENTATION OF LEGAL HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF RUSSIAN FEDERATION — I.N. ULYANOV ULYANOVSK STATE TEACHERS' TRAINING UNIVERSITY

- Semionova N.V. Lucyanenko V.E Artyomova S.T.*
Department of law of the I.N. Ulyanov
Ulyanovsk State teachers' training university:
carrying on good traditions 108
- Artyomova S.T., Menshikov A.V.*
The legal foundations, problems and prospects of constitutional courts
of fellows of Russian Federation 112
-

<i>Mamakina V.M.</i>	
Criminally-right protection honour and advantage of the representative of the power under the criminal legislation of Russia and of some foreign countries	117
<i>Chukanov I.A. , Giletin A.A., Ionesko M.M.</i>	
The experience of adaptation of administrative influence on common participants of antisocial religions unions in Russia, the end of XIX – early in XX (according to the documents of the Middle Volga region)	124
<i>Chukanov I.A., Artymova S.T., Gushchevarov A.A.</i>	
The volost courts, as lawful regulators of peasant self-government in pre-revolutionary Russia (the second half of XIX – early in XX)	133
<i>Artymova S.T., Chukanov I.A., Ionesko M.M.</i>	
Organization and legal prerogatives of the peasant self-government in pre-revolutionary period (the end XIX – early in XX)	139

**PRESENTATION OF LEGAL HIGHER EDUCATIONAL
ESTABLISHMENTS OF RUSSIAN FEDERATION —
TYUMEN STATE ACADEMY OF WORLD ECONOMY,
MANAGEMENT AND LAW**

<i>Novikov V.G., Klots O.I.</i>	
Tyumen state academy of world economy, management and law	145
<i>Komissarova E.G., Mishunina A.A.</i>	
Scientific schools as the component of educational environment: the past and the present	147
<i>Klots O.I.</i>	
Ecological crimes in an oil and gas complex: some factors assisting commission of these crimes	155
<i>Lazareva V.A.</i>	
Limits (borders) of official normative interpretation of law rules	162

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

<i>Ushanova N.V. (Saratov)</i>	
Legal capacity as the combination of the possibility and the reality	169
<i>Dzhumagazieva G.S. (Astrakhan)</i>	
Legal personality of a juvenile as a subject of law relations	174
<i>Kolomeytseva T.A. (Astrakhan)</i>	
Some issues arisen in connection with disposition of rights of private property in real estate	180

METODOLOGY OF JURISPRUDENCE

Round table discussion:

«Methodology of research of exceptions in law»

Sumenkov S.Y.

Report 188

Speeches

Trofimov V.V.	195
Lebedeva E.N.	196
Suleimanov B.B.	198
Kamzenov E.B.	200
Prusakov A.D.	202
Filatova A.V.	203
Arutynova C.E.	205
Korsakova S.V.	206
Goloskokov L.V.	207
Pavlushina A.A., Gavrilenko I.V.	209
Romanovskaya O.V.	210
Romanovskiy G.B.	212

REVIEWS AND SURVEYS

Kolesnikov E.V., Yashina I.A. (Saratov)

Review on the book: *Anichkin E.S.* «Transformation» of the Constitution of Russian Federation and constitutions (statutes) of regions of Russian Federation: monograph / Ed. by V.V. Nevinskiy. Barnaul: Publishing house of Altay's state university, 2008. – 145 p. . . . 214

SUMMARY

Summary 219

· АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ·

А.П. Плешаков,
*доктор социологических наук, профессор
Саратовского юридического
института МВД России*

Предпосылки, особенности и тенденции формирования социального государства в России

Путь к современному цивилизованному обществу, выбранный Россией в начале 90-х гг. XX в., предусматривает формирование гражданского общества и демократического, правового, *социального* государства. Однако этот путь имеет весьма существенное своеобразие, обусловленное сложностью трансформации социалистического корпоративного общества в гражданское с рыночной экономикой и идейно-политическим плюрализмом. Он не укладывается в рамки западных моделей «эволюционного постиндустриализма», а тяготеет к социологической схеме «запаздывающей модернизации». В данной ситуации властью была сделана ставка на опережающую институализацию социальной государственности в расчете на интеграцию социокультурного потенциала страны и активизацию человеческого фактора.

Конституция РФ в ст. 7 главной целью государственной политики провозгласила создание условий для обеспечения достойной жизни и свободного развития человека. Однако в сознании россиян до сих пор остается животрепещущим вопрос о состоятельности курса реформаторов: является ли он всего лишь тактическим маневром или действительно представляет собой инновационную стратегию модернизации России?

Уместно напомнить, что советское общество, провозгласив в свое время широкие права и свободы граждан, сумело добиться их обеспечения на минимальном уровне, основанном на принципе всеобщей уравнительности. Административно-командная система жестко, с узкоклассовых позиций определила социальный статус личности, стимулируя конформизм и патерналистскую идеологию. Но в то же время она гарантировала каждому трудовую занятость, бесплатное медицинское обслуживание, образование, льготные условия приобретения путевок для отдыха, низкую оплату жилья, дошкольного детского воспитания и т.д. И как бы ни были ограничены эти социальные блага, они явились существенным достижением Советского государства, вывели его на уровень великой державы и оказали немалое воздействие на развитие социального законодательства зарубежных стран.

С первых же шагов перехода страны к рынку россияне болезненно ощутили утрату этих социальных благ, которые при всей их ограниченности были привычными и доступными. Либеральная рыночная экономика поставила людей в жесткие условия, ориентируя их на преодоление «иждивенчества», умение вписаться в новые условия жизни. Однако резкое падение производства, сужение рынка рабочей силы привели к тому, что многие россияне не смогли найти свое место в обществе; в стране появились значительные слои неимущего населения, оказавшегося за чертой бедности. В России сложилась тяжелая социально-экономическая и политическая ситуация. Особой остроты она достигла во второй половине 1993 г. По существу, это было время дестабилизации общества и катастрофического нарастания угроз национальной безопасности Российского государства.

Обстановка в стране требовала срочного, безотлагательного принятия радикальных мер для того, чтобы стабилизировать ситуацию, успокоить народ, возродить доверие к власти, надежду на лучшее будущее.

Очевидно, что для этого нужно было принять путем всенародного голосования соответствующий Основной Закон — Конституцию России. Проект Основного Закона Российской Федерации к тому времени после трудной, почти двухлетней работы Конституционных комиссий был уже готов. Между весьма представительными и компетентными членами этих комиссий велись многочисленные дискуссии и споры по концептуальным и частным вопросам новой Конституции. Ключевым в этих дискуссиях был вопрос о характере российской государственности: провозглашать ее социальной или оставить только демократической и правовой?

Было очевидно, что Российское государство еще не готово взять на себя широкие социальные обязательства. Поэтому возникали резонные сомнения в целесообразности их декларирования.

Однако несомненным было и то обстоятельство, что без широких социальных прав и гарантий Конституция не будет в полной мере соответствовать интересам и воле народа и утратит свой организационно-мобилизующий потенциал. В конечном счете Российская Федерация была провозглашена не только демократическим и правовым, но и социальным государством.

Россиянам, безусловно, импонируют призыв к единению болезненно расколовшегося общества и ориентация на осознание всеми своей ответственности за возрождение страны, свидетельствующая о необходимости активного участия в этом процессе самых широких слоев населения.

Идея социального государства получает в нашей стране все большее признание и распространение. За последние годы было опубликовано немало работ, касающихся различных аспектов социального государства¹. И здесь нам

¹ См. напр.: *Авцинова Г.И.* Социально-правовое государство: сущность, особенности становления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 3. С. 90–104; *Бобылев А.И.* Теория и практика формирования правового и социального государства // Право и политика. 2003. № 3. С. 4–22; *Гончаров П.К.* Социальное государство: сущность, мировой опыт, российская модель // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 3. С. 18–36; *Кочеткова Л.Н.* Социальное государство: цели и функции // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 3. С. 68–79; *Милецкий В.П.* Российская модернизация: Предпосылки и перспективы эволюции социального государства. СПб., 1997; *Торлопов В.А.* Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы. СПб., 1999; *Мамут Л.С.* Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 5–14.

представляется важным отметить различие условий, в которых проходило формирование социальной государственности в развитых капиталистических государствах, и условий, в которых выдвигается задача формирования данной государственности в России.

Вопрос о социальных функциях возник на Западе уже в ситуации прочно утвердившейся правовой государственности, когда период агрессивного «первоначального накопления» сменился рынком, в конечном счете действующим в границах права.

Задача формирования социальной государственности в России выдвигается в то время, когда она еще не обрела опоры в праве, в правах человека, в обстановке юридической разрегулированности и нестабильности, правового нигилизма, неуважения к правам человека.

Формирование социальной государственности в западном мире осуществлялось в гражданском обществе, создающем благоприятные условия для решения задач по гармонизации общественных отношений, предотвращению катклизмов и резкого противоборства. В России же она оказалась лишенной своей опоры — гражданского общества, формирование которого непомерно затянулось.

Критически анализируя процесс формирования гражданского общества в России, следует отметить определенные позитивные результаты в этом плане. Так, освободившись от государственной монополии на собственность, получили значительное развитие частные интересы, наметились главные контуры их структурирования. Появились элементы рыночной инфраструктуры, в первую очередь банковской и торговой, негосударственная собственность, стал активно расширяться малый бизнес. В стране формируется многопартийная система, свобода слова, совести и общественных организаций. Руководство страны начало осознавать, что приоритетом интересов государства является благосостояние его граждан, развитие экономики, образования и культуры. Однако формирование гражданского общества в России столкнулось с рядом проблем¹.

Устойчивые стереотипы, система ценностей, привитые коммунистическим режимом, во многом отвергают экономические, социальные и культурные предпосылки гражданского общества. Такие ценности, как частная собственность, рынок, конкуренция, неравенство, порождают у населения психологический дискомфорт. Вследствие просчетов и ошибок реформаторов эти понятия вызывают негативную реакцию у многих россиян, которые в условиях дикого рынка оказались беззащитными и обнищавшими.

Заметим, что значительный отпечаток на процесс становления гражданского общества накладывает форсированный характер российской модернизации, одновременное решение в сжатые сроки задач, доставшихся в наследство от исторически разных эпох. Это предполагает проведение быстрой и радикальной трансформации прежней социальной структуры. Данное обстоятель-

¹ Подробнее см.: Состоялось ли гражданское общество в России (материалы «круглого стола») // Социс. 2007. № 1. С. 48–55; *Ирхин Ю.В.* Гражданское общество и власть: проблемы взаимодействия и контроля в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 5. С. 9–15.

ство порождает конфликты государства с различными профессиональными и социальными группами, что проявляется в массовых забастовках, митингах, демонстрациях. К тому же процесс формирования автономной личности осложняется тем, что создание рыночных отношений и переход от тоталитаризма к демократии совпали по времени с процессами национального определения этносов и социальной стратификацией на основе отношений собственности.

Как известно, положение с правами человека является показателем уровня развития общества. Поэтому изложенное выше свидетельствует о том, что демократическая правовая государственность и гражданское общество не получили в нашей стране должного развития.

Таким образом, сегодня в России гражданское общество не развито и находится в начальной стадии становления. Оно не структурировано, его элементы не имеют очерченных функций, не выстроены в систему, зачастую вытеснены или «заблокированы». Зарождающиеся институты гражданского общества пока не способны в должной мере обеспечить обратную связь между гражданином и государством, предпринимателями и правительством, регионами и центром. Низкий уровень заработной платы и пенсий, неудовлетворительное состояние здравоохранения и образования, преступность и коррупция, нестабильная ситуация на Северном Кавказе — это сложнейшие и болезненные проблемы, требующие своего решения.

Вопрос о социальной государственности возник на Западе тогда, когда был создан солидный экономический потенциал, позволяющий осуществлять меры по перераспределению доходов, не ущемляя существенно свободы и автономии собственников. Реакцией на любое экономическое неблагополучие (стагнацию экономики, падение производства) было неизбежное сокращение социальных расходов. Следовательно, непременным условием осуществления социальной функции государства является «накопление народного богатства».

В России такие условия отсутствуют. Несмотря на то, что в последние годы в нашей стране немало сделано в социальной сфере, заявленная в Конституции ориентация государства на личность и всестороннюю защиту ее социальных прав и свобод остается в значительной мере декларативной. Сложившиеся в недалеком прошлом тенденции государственного развития России не совпадают в полной мере в области прав человека с вектором демократии и правового социального государства¹. Это создает социальную напряженность в обществе, стимулирует антидемократические настроения, компрометирует Россию в глазах мирового сообщества.

Разработанный с учетом данной специфики ведущими учеными страны проект Концепции социального государства был одобрен участниками «круглого стола», прошедшего 19 ноября 2002 г. в Академии труда и социальных отношений. Проект концепции определил приоритеты социального государства в решении главных социальных задач на современном этапе.

В сфере занятости: структурная перестройка экономики в интересах всех граждан России, современная кадровая политика; повышение экономической

¹ См.: *Ржевский В. А.* Правовое государство: верховенство права и гарантирование прав и свобод человека // *Инновационные подходы в науке: теоретические и методологические проблемы социогуманитарного познания: сб. ст. / отв. ред. Ю.Г. Волков.* Ростов н/Д, 1995. С. 139–158.

активности, направленной на созидание и прогресс; обеспечение гражданам возможности трудиться на условиях свободно избранной, полной и продуктивной занятости трудоспособного населения; создание современных производств и рабочих мест, защита трудовых прав и интересов работников через социальное партнерство; содействие общественно полезному и эффективному предпринимательству.

В сфере политики доходов: создание социально справедливой и эффективной системы распределения вновь созданной стоимости между государством, трудом и капиталом; обеспечение роста реальной заработной платы и доходов населения и на их основе — повышение качества и уровня жизни; установление государственных гарантий в сфере оплаты труда, обеспечивающих в полной мере воспроизводство рабочей силы, социальная направленность налоговой политики и принятие необходимых мер по контролю над инфляцией.

В сфере систем жизнеобеспечения населения: сохранение и приумножение жилого фонда и повышение его комфортабельности; развитие коммунального хозяйства, средств транспорта и связи за счет средств населения и бюджетного финансирования; создание нормальных условий жизни в населенных пунктах, не имеющих постоянно действующих коммуникаций с основной территорией страны.

В сфере социальной защиты населения: разработка и осуществление государственной программы борьбы с бедностью; создание многопрофильной системы защиты населения от социальных рисков; реформирование системы социального страхования (пенсионного, социального и медицинского), социального обеспечения и социального вспомоществования; осуществление социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов, пожилых и других слаботзащищенных категорий граждан; улучшение демографической ситуации в стране.

В сфере охраны окружающей среды: создание условий рационального природопользования с минимизацией ущерба среде обитания человека; экологическая безопасность.

В сфере формирования социокультурной среды: культивирование в обществе созидательных ценностей; повышение цивилизованности социального обустройства административно-территориальных мест проживания людей; повышение роли и качества общего и профессионального образования; сохранение национальной самобытности языка и культуры.

Проведение региональной социальной политики и интегральная оценка ее эффективности на основе единства федеральной и региональной социальных политик при условии упорядочения в разграничении их полномочий.

*Развитие комплекса отраслей социального обслуживания населения*¹.

В начале XXI в. наблюдается отчетливый поворот государства к социальной политике. Так, в конце 2005 г. правительство объявило о реализации четырех национальных проектов, которые должны совершить прорыв в медицине,

¹ См.: Шарков Ф. И. Приоритеты социального государства в решении социальных задач // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: в 3 т. М., 2003. Т. 3. С. 187–188.

образовании, строительстве доступного жилья и сельском хозяйстве. Только из госказны (не считая прочих источников) специально на осуществление нацпроектов было потрачено 400 млрд руб. В 2008 г. из федерального бюджета на государственные приоритеты направлено еще 300 млрд¹.

Нацпроект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» призван решить один из самых больных вопросов — пресловутый квартирный. Если в начале 2004 г. только 9% семей могли купить себе жилье, то к концу первой половины 2007 г. их число достигло почти 20%.

В 2007 г. сдано около 60 млн кв. м. жилья, что на 30% превышает показатели 2006 г. Этого удалось достичь благодаря созданию условий для развития конкуренции в строительной сфере и снижению административных барьеров. Успешно в России развивалось ипотечное жилищное кредитование. В 2005 г. объем жилищной ипотеки составлял 36 млрд руб., в 2006 г. — уже более 260 млрд руб., в 2007 г. — более 400 млрд.

К 2010 г. планируется сделать полностью «прозрачной» всю градостроительную документацию, вовлечь в оборот неиспользуемые земли сельхозназначения и принадлежащие Министерству обороны. Финансирование строительства жилья для льготников продолжится в рамках федеральной целевой программы «Жилище». Субсидии регионам на обеспечение жильем молодых семей будут рассчитываться по новой схеме. Доля общероссийского бюджета в них возрастет с сегодняшних 10% до 35% стоимости таких квартир.

Благодаря реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» рождаемость в стране выросла на 8 % и на треть снизилась естественная убыль населения. Закуплено и поставлено в медучреждения свыше 40 тыс. единиц диагностического оборудования, оплачена медицинская помощь для 1,3 млн женщин и более 300 тыс. детей.

Дополнительную диспансеризацию и углубленные медицинские осмотры за два года прошли 10,6 млн человек. В регионах России готовятся к открытию федеральные центры высоких медицинских технологий. Почти в 1,6 раза была повышена заработная плата для 690 тыс. медицинских работников первичного звена.

Приоритетом нацпроекта «Здоровье» на 2008–2010 гг. станет уменьшение смертности, в первую очередь от сердечно-сосудистых заболеваний и дорожно-транспортных происшествий.

В рамках нацпроекта «Образование» за два года государственную поддержку получили 57 лучших вузов страны, выявленных после проведения конкурсов. В общей сложности из казны они получили 20 млрд руб. и вложили почти 6 млрд собственных средств.

Гранты в 1 млн руб. на конкурсной основе в 2006–2007 гг. получили 6 тыс. школ, лицеев и гимназий, 10700 талантливым юношам и девушкам были вручены госпремии (от 30 тыс. до 60 тыс. руб.). Не забыли и лучших педагогов — им выделили по 100 тыс. руб. за счет госбюджета.

Все российские школы (а их свыше 52 тыс.) получили доступ в Интернет с оплатой трафика. На эти цели за 2 года было потрачено 6 млрд руб. из бюджета.

¹ Подробнее см.: Нацпроекты: два года спустя // Российская газета. 2008. 17 янв.

В сельские школы за два года было поставлено более 3,1 тыс. автобусов за счет средств федерального бюджета, более 3,7 тыс. автобусов — за счет средств российских субъектов. Учителям повысили зарплату и ввели дополнительные выплаты за классное руководство.

Приоритетами для дальнейшего развития нацпроекта «Образование» являются переход на новые стандарты обучения, активная государственная поддержка системы повышения квалификации преподавателей. Продолжится интеграция вузов, производства и бизнеса, объединение высших учебных заведений в сеть. В ближайшие годы нацпроект «Образование» сменят федеральные и региональные целевые программы развития образования.

Нацпроект в сфере АПК стартовал с нуля, так как кризис 90-х гг. практически разрушил отрасль. За два года удалось достичь прироста производства скота и птицы более чем на 1 млн тонн. В 69 российских регионах плановые цифры были существенно превышены. На 1,3 млн тонн выросло производство молока (перевыполнил план 61 регион). поголовье крупного рогатого скота стабилизировалось на уровне 2005 г. Были модернизированы или построены заново 2140 животноводческих комплексов.

Объем инвестиций в село увеличился в 10 раз и в целом за два года достиг 360 млрд руб. Впервые, начиная с 2006 г., для жителей села стали доступны инвестиционные кредиты на льготных условиях. Удалось привлечь на село молодежь. Введено 1,58 млн кв. м жилья для 32477 молодых специалистов.

Развитие АПК станет частью долгосрочной государственной программы. Она предусматривает устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения, модернизацию сельхозпроизводства и т.д.

Цели, выбранные два года назад на старте национальных проектов, должны стать долгосрочными ориентирами и частью концепции развития России до 2020 г. Однако сегодня эта работа, на наш взгляд, должна быть продолжена в большей степени на региональном и муниципальном уровнях. Именно там следует развивать механизмы, выработанные за два года реализации нацпроектов.

Таким образом, речь идет о формировании вокруг человека современной социальной среды, которая работает на улучшение его здоровья, образования, жилья, условий труда, повышение его доходов и личной конкурентоспособности.

Ключевыми аспектами такой политики являются:

1) новые механизмы включенности институтов гражданского общества, экспертов, профессиональных сообществ в процесс формирования социальных программ, а также процедура оценки их эффективности;

2) создание реальной конкурентной среды в социальной сфере, предполагающее увеличение количества поставщиков социальных услуг;

3) реализация новой социальной политики на базе современных инновационных технологий, означающих не только техническое перевооружение отраслей, но и новые способы и методы проведения политики.

Одним из главных новшеств социальной политики является реформа пенсионной системы. С 1 октября 2008 г. вступил в силу Федеральный закон № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных на-

коплений». С 2010 г. единый социальный налог (сейчас он составляет 26%) превращается в страховой взнос, который возрастает. Работодателю в социальные внебюджетные фонды придется платить 34% от зарплаты сотрудника. Все эти меры напрямую повлияют на пенсию и зарплату граждан.

Однако при этом возникает ряд проблем. Во-первых, по мнению экспертов, усилится налоговое бремя для бизнеса. Во-вторых, государство делит граждан страны на категории. Молодежи и более-менее обеспеченным гражданам придется самим зарабатывать на достойную старость, а для людей, вышедших на пенсию во времена СССР и в 90-е гг., решение правительства существенно поднимает уровень жизни. В этой связи возникает вопрос: насколько хватит денег у государства, чтобы платить пенсии в условиях развивающегося финансового кризиса? Повышение налога до 34% не решает проблему дефицита пенсионного бюджета¹.

Глобальной задачей является и формирование инвестиционного поведения населения, чтобы каждый человек планировал свой уровень благосостояния. Запущенная с 1 октября 2008 г. система софинансирования — это нормальный ход, который должен приучить людей к мысли, что они сами могут влиять на будущий уровень своего благосостояния. Однако и здесь немало недочетов. Например, накопленные средства принадлежат не гражданину, а государству. В случае его смерти до достижения пенсионного возраста передача денег наследникам четко не прописана. Родственникам проще отказаться от этих денег, так как судебные издержки могут превысить сумму пенсионного капитала.

Еще один существенный недостаток: гражданин сам должен перечислять деньги на софинансирование. Не лучше ли, если эти функции с согласия работодателя возьмет на себя работодатель?

Таким образом, процесс «переформатирования» пенсионной реформы запущен, но он еще далек от совершенства.

В Саратовской области, как и во многих субъектах Федерации, ставку сделали на реализацию национальных проектов как важнейшую составляющую социальной политики государства в регионе. На основе результатов работы последних лет было принято несколько системных программ, которые намечено осуществить в области. В соответствии с ними ряд социально важных и знаковых проблем предполагается решить раньше, чем в целом по стране. Проблема аварийных домов должна исчезнуть в 2015 г., вопросы сбережения нации, демографии должны быть в основном также решены к этому году. Показатели, которые Саратовская область имеет сегодня, позволяют местной власти брать на себя такие обязательства.

В области поставлены конкретные задачи, направленные на повышение заработной платы бюджетников, увеличение доходов населения, снижение уровня безработицы, бедности, развитие экономики на основе инновационных технологий, интенсивное развитие сельского хозяйства, решение инфраструктурных проблем.

В проекте областного бюджета на 2009 г. финансирование социальной сферы занимает одно из самых значительных мест в структуре расходов. И как в

¹ См.: Комсомольская правда в Саратове. 2008. 10 окт. С. 9.

предыдущие годы одним из основных направлений бюджетных финансовых потоков остается социальная защита населения, в первую очередь семей с детьми, ветеранов, инвалидов и малообеспеченных граждан. На эти цели предусмотрено выделить 10,7 млрд руб., что на 50% больше, чем в 2008 г.

Кроме того, в 2008 г. в Саратовской области принят уникальный для России закон «О ежемесячном пособии по уходу за ребенком в возрасте от полутора до трех лет гражданам, проживающим на территории Саратовской области», а также разработан проект закона «О дополнительных мерах социальной поддержки граждан, имеющих особые заслуги в укреплении института семьи и воспитании детей». Реализация данных программ позволит улучшить социально-экономическую ситуацию, оздоровить духовно-нравственный климат и тем самым обеспечить стабильность в регионе.

Для успешного выполнения национальных проектов государству придется приложить немало усилий, чтобы переломить ситуацию в важнейших направлениях экономики. Приоритет должен отдаваться опережающему росту высокотехнологичных отраслей (машиностроению, электронике и т.д.), которые в дальнейшем смогут стать локомотивом для отраслей экономики, ориентированных на выпуск потребительской продукции. Это позволит преодолеть уязвимость нашей экономики, сегодняшний рост которой основан преимущественно на конъюнктуре цен на энергоресурсы на мировом рынке.

На социальных программах государства не может не сказаться и мировой финансовый кризис, начавшийся в США, а затем распространившийся по всем остальным государствам. России это грозит оттоком капитала, сокращением объемов инвестиций в экономику.

Для преодоления негативных тенденций государство должно разумно использовать для инвестирования в экономику и социальную сферу средства стабилизационного фонда и золотовалютного резерва России. Впервые в истории СССР и России золотовалютные запасы в августе 2008 г. составили 596 млрд дол. (по этому показателю наша страна вышла на 3-е место в мире, уступая лишь Китаю и Японии), а объем стабилизационного фонда, в который поступают доходы от экспорта нефти, достиг почти 4 трлн руб. На 1 октября 2008 г. золотовалютные резервы уменьшились на 40 млрд дол. Именно во столько резервам обошелся финансовый кризис¹.

В современных условиях вопрос о социальной роли государства — это вопрос не только политический, юридический, но и нравственный. В последнее десятилетие XX в. нашему обществу навязывались теории либерального толка, сводящие к минимуму социальную роль государства. Такие теории неприемлемы в современном мире даже для традиционного буржуазного общества, а тем более для российского общества, которое свыше 70 лет было ориентировано на социалистические идеалы равенства и справедливости. И хотя они носили в основном популистский, демагогический характер, общественное сознание у нас формировалось именно на этих идеалах. Игнорирование особенностей «культурного поля» России создает большие трудности в обеспечении проводимых в стране реформ массовой под-

¹ См.: Известия. 2008. 8 окт. С. 7.

держкой. В наше время трудно вдохновить общество на преобразования, если они не будут опираться на принципы *равенства, справедливости и нравственности*.

Итак, состоялось ли в России социальное государство? На наш взгляд, сегодня можно говорить пока только о создании необходимых предпосылок для «формирования первичных условий для становления социального государства в нашей стране, для гармонизации отношений между государством и обществом»¹.

¹ Храмцов А.Ф. Социальное государство. Практики формирования и функционирования в Европе и России // Социс. 2007. № 2. С. 31.

Т.А. Дураев,

*кандидат юридических наук,
преподаватель Саратовской государственной
академии права*

Н.В. Тюменева,

*кандидат юридических наук,
преподаватель Саратовской государственной
академии права*

Реализация права на жизнь в Российской Федерации: некоторые социально-экономические и правовые вопросы

Последнее десятилетие развития России характеризуется возросшим вниманием к проблеме прав и свобод личности как системному феномену социальной действительности. Это объективная закономерность, обусловленная провозглашением человека высшей ценностью. Поэтому право на жизнь выступает тем «краеугольным основанием», которое по ряду позиций определяет направления совершенствования государственности. Без обеспечения, гарантирования этого основного права все остальные права и свободы личности оказываются малопродуктивными и бесполезными «постулатами» современной политико-правовой действительности в Российской Федерации.

В этой связи актуализировался вопрос о государственной политике реализации права на жизнь, т.е. об активных положительных действиях государства, направленных на создание необходимых нормативно-правовых и организационных условий для осуществления прав и свобод личности и в первую очередь права на жизнь. Хотя процесс формирования государственной политики реализации права на жизнь в России еще далек от завершения, но уже сегодня определенные ее направления могут быть предметом анализа и изучения.

Конституция РФ формально закрепила задачу формирования социального государства. Такое концептуально-нормативное решение предполагает создание благоприятных условий для развития общества и закрепление обязанности

государства обеспечить право на достойную жизнь. Это накладывает на публичную власть обязанность надлежащим образом осуществлять охрану жизни, здоровья и труда людей, государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Именно поэтому государство «не может и не должно быть освобождено от ответственности за материальное благополучие граждан»¹.

В этой связи в Российской Федерации складывается комплексный подход к вопросам права на жизнь, в рамках которого совершенствуется нормативное регулирование различных сфер деятельности общества. Поэтому показатель благосостояния общества выражается не в провозглашении прав и свобод, а в обеспечении их реализации в рамках государственной политики.

«Социальный характер государства на современном этапе его развития во многом определяется тем, как обеспечивается жизненный уровень большинства населения, насколько социально-экономическая ситуация позволяет достойно существовать обывателю»². Такая трактовка предполагает открытую ответственность государства перед обществом не просто за факт реализации права на жизнь конкретного гражданина, но и за качество жизни населения страны. Это обязывает публичную власть организовать соответствующую систему гарантий.

В реальной действительности реализация государством своих обязанностей серьезно затруднена, так как не сформирован правообеспечительный механизм прав и свобод личности. Сегодня сложилась парадоксальная ситуация — есть стороны в правовом отношении, есть право у одного из участников, но не всегда очевидна корреспондирующая обязанность у государства. Не случайно Конституционный Суд РФ отказал в определении социальных стандартов, отвечающих требованиям «достойная жизнь» и «свободное развитие»³.

К сожалению, приходится констатировать, что в России с внедрением идей социального государства вместо стремительного повышения жизненного стандарта на фоне устойчивого экономического роста (что имело место в высокоразвитых странах) происходили противоположные процессы — глубокое падение жизненного уровня большинства населения.

Наиболее рельефно недостатки обеспечения права на жизнь видны на фоне социально-экономических успехов других стран. Почти треть россиян живет ниже стандарта, который считается приемлемым уровнем жизни для большинства развитых государств. Установленный уровень жизни в России оценивался как малообеспеченная жизнь⁴. В докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. было сказано следующее: «Уровень жизни подавляющего большинства граждан России не отвечает стандартам современного цивилизованного общества. Доход многих из них, включая врачей, учителей, ученых, работников физического труда, является поистине нищенским»⁵.

¹ *Эбзеев Б.С.* Конституционный Суд — это не суд над людьми, а суд над государством и его законами // *Российское право.* 2007. № 11–12. С. 10.

² *Эбзеев Б.С., Краснорядцев С.Л., Левакин В.И., Радченко В.И.* Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). М., 2005. С. 82.

³ Подробнее см.: *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина Российской Федерации. М., 2006. С. 232.

⁴ См.: *Тихонова Н.Е., Давыдова И.Л., Попова И.П.* Индекс уровня жизни и модель стратификации российского общества // *Социологические исследования.* 2004. № 6. С. 128.

⁵ *Российская газета.* 2005. 31 марта.

В настоящее время экономическое неравенство сохраняется, оказывая как текущее, так и пролонгированное воздействие на финансовую составляющую жизни населения. Одна треть населения России — это низко- и среднеобеспеченные люди и только 10% — состоятельные и богатые¹. Размер доходов среднего россиянина далеко не достигает 4-долларового порога бедности. В современных развитых государствах минимальный размер заработной платы, установленный законом, составляет: в США — 7–13 долларов за час работы, в Италии — 8, в Германии — 10 долларов. Россия отстает от развитых стран по размерам заработной платы примерно в 10–12 раз².

Можно сделать вывод, что имеющаяся в настоящее время правовая база не создает условий для повышения оплаты труда работникам бюджетной сферы. Это детерминирует риск того, что при малейшем ухудшении макроэкономической ситуации большая часть населения окажется за порогом бедности. Вместе с тем статистика свидетельствует, что бедность как результат деформации социальной структуры характерна и для высокоразвитых стран.

Однако в России расслоение общества по доходам превысило предельно допустимые для стабильных государств нормы. Так, показатель расслоения общества в СССР в 1991 г. был 3–4 (в США — 5,6; в Швеции — 6), но уже в 1994 г. он подскочил до 15,1³. В настоящее время соотношение в доходах самых бедных и самых богатых по официальным данным составляет 1:27⁴. По подсчетам независимых экономистов он равен 25–35, а в Москве — превышает 50⁵. В таких условиях заработная плата, как основной источник дохода большинства населения, в силу неадекватности уровню жизни полностью утрачивает свой социально-экономический смысл.

По-прежнему российские граждане вынуждены заботиться исключительно о выживании, поскольку величина пенсий, зарплат, стипендий обеспечивает только существование. Следовательно, решение проблемы обеспечения права на жизнь возможно лишь в контексте поиска путей повышения благосостояния практически всего (70%) населения страны.

В этой связи противоречат логике здравого смысла такие меры государства, как, скажем, повышение оплаты ЖКХ до 100%; принятие так называемого закона «о монетизации льгот»⁶, лишившего 230 категорий граждан, охваченных около 150 видами льгот и дотаций, права на социальную защиту со стороны государства в случае болезни. Например, пропагандируемая публичной властью идея о необходимости повышения уровня рождаемости и социальной поддержки семьи

¹ См.: Российская газета. 2008. 19 янв.

² См.: Комсомольская правда. 2008. 17 мая.

³ См.: Руткевич М.Н. Макросоциология. М., 1995. С. 141; Глазьев С.Ю., Кара-Мурза С.Г., Бачиков С.А. Белая книга: экономические реформы в России 1991–2002 гг. М., 2004. С. 101.

⁴ См.: Социальное развитие и уровень жизни населения России. М., 2007. С. 125, 136, 201.

⁵ См.: Независимая газета. 2008. № 33. С. 4; Россия в цифрах. М., 2007. С. 71.

⁶ Федеральный закон от 28.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

выглядит абсурдно, когда идет повсеместное сокращение числа муниципальных дошкольных учреждений. Ежемесячное пособие по уходу за ребенком составляет от 5 до 10% его прожиточного минимума, что также не способствует обеспечению нормального уровня развития общества.

Еще Ф.Энгельс утверждал, что главная роль в процессе воспроизводства человеческого рода в конечном счете принадлежит факторам материальным¹. Поэтому реализация права на жизнь требует от государства активных положительных действий, направленных на его успешное воплощение, а не минимальную экономически обеспеченную констатацию.

В качестве положительного момента можно отметить тот факт, что уровень жизни россиян постепенно возрастает. С 2000 г. ВВП в реальном выражении увеличился на 60%, и Россия находится на 38-м месте в мире по объему ВВП на душу населения — это около 8 тыс. долларов США. По сравнению с 1999 г. эта цифра выросла почти в 9 раз. За последние 3 года реальные доходы населения увеличились на 32%, средняя заработная плата превысила 400 долларов в месяц, инфляция составила менее 9%.

Таким образом, современный уровень развития экономики позволяет поэтапно и последовательно стимулировать рост благосостояния всего населения, чтобы Россия могла «стать процветающей страной»². Но, к сожалению, пока уровень жизни большинства россиян по-прежнему остается оскорбительно низким по сравнению со всеми развитыми и некоторыми развивающимися странами.

Сложившаяся ситуация «выталкивает» людей в антисоциальную сферу. Одной из сторон экономического неравенства и нравственной деградации общества явился галопирующий рост девиантных явлений, фактически идет криминализация всей системы общественных отношений. Уровень преступности в России оценивается как критический: 6 тыс. преступлений на 100 тыс. населения, причем 50% из них составляют преступления против жизни и здоровья личности. Такая ситуация позволила Уполномоченному по правам человека констатировать, что, «к сожалению, не гарантировано эффективным образом основное право человека — право на жизнь и физическую неприкосновенность»³.

Сохранение огромного социально-экономического и психологического разрыва между «бедными» и «богатыми» осознается как нарастающее противоречие, выражающееся в борьбе за удовлетворение самого насущного экономического требования — своевременной выплаты зарплат, пенсий, стипендий, пособий, необходимости получения в реальные сроки достойного жилья, адекватного медицинского обслуживания. Поэтому подавляющее большинство населения остро нуждается в сохранении социальной поддержки государства.

В настоящее время во всех развитых странах мира превентивный аспект социальной защиты играет первостепенную роль, детерминируя максималь-

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. С. 25.

² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2005. 7 сент.; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Там же. 2007. 27 апр.

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 год «Что для гражданина право, то для чиновника долг» // Российская газета. 2005. 31 марта.

ные обязанности как государства, так и других субъектов общественной и хозяйственной жизни по снижению уровня риска в этой сфере. Однако поставленная Президентом РФ В.В. Путиным задача модернизации здравоохранения, имеющая главной целью обеспечение реализации конституционного права граждан на доступную и качественную медицинскую помощь¹, не согласуется с мерами политики в этой сфере. Отсутствие необходимых финансовых ресурсов ставит под сомнение доступность конституционного права на бесплатную медицинскую помощь².

Анализ сложившейся ситуации свидетельствует о стремлении органов власти к «сверхэкономному» расходованию бюджетных средств на медико-социальные нужды. Усугубила ситуацию в сфере медицинских услуг проведенная корректировка медицинского законодательства, направленная на изменение системы межбюджетного финансирования. Теперь субъекты финансируют все свои обязательства, в том числе и по льготным выплатам³. Но дефицит бюджета некоторых субъектов не позволяет им эффективно решать многочисленные социальные проблемы⁴. Таким образом, федеральный центр снял с себя ответственность за реальное повышение здоровья нации.

Различие в экономическом положении детерминирует неодинаковые возможности адаптации людей к природной и социальной среде⁵. Следовательно, ограничиваются возможности использования оперативных и эффективных мер и способов борьбы с возникающими отклонениями здоровья. Многочисленные статистические данные свидетельствуют о том, что возрастает отказ от получения медицинских услуг (подчас жизненно важных), обусловленный низким уровнем жизни и доходов граждан. Так, в 2006 году 62 % россиян нуждались в медицинской помощи, но не смогли получить ее из-за нехватки денежных средств; из 41% нуждавшихся в операции лишь 14% самостоятельно смогли ее оплатить.

Для некоторой части населения значимость жизни и здоровья уменьшилась. Это сыграло роль своеобразного катализатора массовой алкоголизации населения, наркотизации, роста ВИЧ-заболеваний. Число самоубийств с 1990 по 1994 г. возросло более, чем в полтора раза, что поставило нашу страну по количеству суицидов на 2-е место в мире после Литвы. Причины суицидов в основном социального характера: безработица, отсутствие жилья, невозможность содержать семью и т.д.

Таким образом, расслоение населения по уровню доходов при платной медицине вызвало неравенство в условиях поддержания здоровья и в медицинском

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2004. 27 мая; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ // Там же. 2005. 26 апр.

² См., напр.: Герасименко Н.Ф. Очерки становления современного российского законодательства в области охраны здоровья граждан. М., 2001. С. 97.

³ См.: Закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

⁴ См.: Найговзина Н.Б. Некоторые вопросы разграничения полномочий по уровням власти в здравоохранении // Кодекс. 2005. № 1–2. С. 35.

⁵ См.: Назарова И.Б. О здоровье населения в современной России // Социологические исследования. 1998. № 4. С. 118.

обслуживании. Сегодня большинству работающего населения недоступны не только высокие технологии, но и обычная повседневная медицина, которая не выдерживает никакой критики. В результате большая часть населения не может ни воспользоваться услугами платного здравоохранения ввиду его дороговизны, ни получить квалифицированную медицинскую помощь в системе государственного здравоохранения. В этой ситуации люди с низкими доходами вынуждены еще больше эксплуатировать свое здоровье, а значит, сокращать свою жизнь.

Правовые отношения по охране здоровья граждан непосредственно связаны с реализацией права на жизнь. Однако вопросы качества жизни (полноценное питание, доступные бытовые услуги, отдых) определяются необходимостью социального обеспечения. В президентском послании на 2004 г. ставилась задача снижения степени коммерциализации таких социальных сфер, как здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство; а также повышения благосостояния путем использования мер адресной социальной поддержки, увеличения занятости, реализации социальных гарантий отдельным категориям граждан¹.

В целом финансирование социальных нужд в России в бюджете 2005 г. выросло по сравнению с 2004 г. в 4,6 раза — с 45,4 млрд руб. до 208 млрд руб. В 2007 г. общий объем финансирования составил 313 млрд руб., в 2008 г. он увеличился до 325 млрд руб. Расходы на реализацию национальных проектов в 2007 г. были увеличены в 1,5 раза и составили 206 млрд руб. Таким образом, предпринятые в 2000–2007 гг. усилия по стабилизации ситуации в стране, преодолению кризисных явлений 90-х гг. принесли определенные положительные результаты.

Ориентируясь на рост положительных макроэкономических показателей, Правительство России приступило с 1 января 2005 г. к реформе социального обеспечения, главная тенденция которой — не безмерное расширение объемов и способов защиты права на жизнь от социальных рисков, а разработка государственной программы поощрения и поддержки способности граждан к самообеспечению. На передний план выдвигаются порядок и качество оказания услуг гражданам и юридическим лицам, уменьшение бремени социальных функций государства с их «массовидным» характером, объема бюджетного финансирования и увеличение удельного веса адресных платных услуг, повышение самостоятельности социальных учреждений.

Но параллельно с компенсированием идет сплошная «экономизация» нашей жизни. На это направлен и закон «о монетизации льгот», вызвавший острое социальное недовольство. За порогом социальных гарантий оказались более 45,5 млн человек², половина из них — дети. Продолжающиеся процессы перестройки всех сфер жизнедеятельности россиян, ее формы и методы объективно приводят к нарастанию противоречий между потребностями в социальной защите все возрастающего числа граждан и все более искусственно суживающимися государством ресурсными возможностями удовлетворения таких потребностей.

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2004. 27 мая.

² См.: Кто и на что имеет право с 1 января 2005 года // Комсомольская правда. Спец. выпуск. 2004. 2 сент. С. 2.

Не решила проблему преодоления крайней бедности и пенсионная реформа¹. Новое пенсионное законодательство продолжает продуцировать бедность пенсионеров. Из 38 млн получателей пенсии примерно 32 млн человек могут быть отнесены к бедным, малоимущим гражданам². Несмотря на регулярный пересмотр размеров государственных пенсий, они недостаточны для удовлетворения насущных потребностей получающих их граждан. Чрезвычайно низким остается абсолютный уровень пенсий — для 40% их получателей он ниже прожиточного минимума. На конец 2007 г. покупательная способность средней трудовой пенсии по старости, которую получают более 29 млн человек, лишь немного превышает прожиточный минимум, а пенсии по инвалидности (это 4,2 млн граждан), по случаю потери кормильца и социальные пенсии вообще ниже этого норматива³. Очевидно, что уровень пенсионного обеспечения не отвечает требованию ст. 7 Конституции РФ о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Большой интерес в связи с уровнем пенсионного обеспечения представляет позиция Конституционного Суда РФ, выраженная им в Определении от 15 февраля 2005 г.⁴ В нем говорится, что в соответствии с конституционными целями социальной политики Российской Федерации государство обязано заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Поэтому законодательство надлежит гарантировать указанным лицам такую величину трудовой пенсии по старости, которая в совокупности с иными мерами социальной поддержки позволяла бы им удовлетворять минимальные естественные потребности, стоимостной оценкой которых является прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации, где они проживают, и тем самым не ставила бы под сомнение возможность достойной жизни пенсионера, осуществления им как гражданином иных провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод личности.

Но федеральный законодатель, согласно этому определению, может ограничить минимальный уровень пенсионного обеспечения с учетом иных материальных благ, на которые пенсионер вправе претендовать благодаря своему статусу (например, как инвалид). Тогда остается неясным, следует ли считать трудовую пенсию достойной, если на нее нельзя прожить без социального пособия. Полагаем, что данная позиция нуждается в конкретизации. Пока же современное социальное законодательство не позволяет решить задачу сохранения достойной жизни большинства пенсионеров.

Тяжелое, а по ряду параметров и катастрофическое социально-экономическое положение десятков миллионов людей не позволяет им не только реализовать, но порой и осознать свое право на достойную жизнь. Поэтому в современных условиях многократно возрастает роль образования. Доступность

¹ См.: Захаров М.Л. Пенсионная реформа в России и проблемы преодоления крайней бедности // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения: материалы Всерос. научно-практ. конф. М., 2004. С. 35.

² См.: Иванова Р.И. Проблема бедности и ее решение в нормах права социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности. М., 2004. С. 20.

³ См.: Роковая цифра // Российское право. 2007. № 11–12. С. 5.

⁴ См.: СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

благ научно-образовательного развития и их надлежащее качество становятся необходимым условием благополучной и достойной жизни.

По уровню высшего образования Россия пока еще занимает 4-е место в мире: им обладает примерно каждый пятый человек в возрасте от 25 до 64 лет. Но индекс уровня образования, науки и культуры свидетельствует о негативных тенденциях. Здесь следует говорить о комплексе причин. Одна из главных — «уход» государства из сферы образования, выражающийся в сокращении объемов бюджетного финансирования. По имеющимся оценкам общие расходы (государственные и частные) на образование составляют 1,1% ВВП. Например, затраты на образование в США, Швеции, Южной Корее в 2–4 раза больше.

Изменение принципов государственного регулирования (переход от полностью государственного к частному образованию) при низком материальном обеспечении большинства населения отрицательно сказалось на возможности граждан получить высшее, а иногда и среднее специальное образование. Все чаще эта возможность определяется материальным благосостоянием родителей и обучающихся, поэтому с каждым годом она все менее доступна. Классовый, элитарный характер образования в России становится болезненным фактором общественной жизни.

Развитие научной и инновационной деятельности также характеризуется в основном негативными тенденциями — сокращением масштабов научных исследований, снижением кадрового потенциала науки, деградацией научной инфраструктуры. Россия теряет огромный интеллектуальный капитал. В результате недофинансирования научного сектора численность ученых продолжает сокращаться. Из-за резкого падения объема и уровня научно-технических исследований в России, их продолжающейся невостребованности государством наука оказалась в функциональном кризисе по отношению к тем задачам, которые она может и должна выполнять в современном обществе. Науке грозит такое отставание от мирового уровня, при котором не может быть обеспечена безопасность Российского государства, стабильное и динамичное социально-экономическое развитие, а значит, и эффективное народосбережение. Образование и наука перестали быть самостоятельной ценностью. Отношение к ним утилитарное, лишь как к средству для достижения более высоких позиций, престижа в обществе, что никак не способствует нормальному воспроизводству интеллектуального капитала.

Российское государство занимает все еще пассивную позицию в сфере регулирования наиболее жизненно важных социальных сфер. Из этого следует, что достигнутый за последние годы экономический рост пока не привел к повышению жизненного стандарта подавляющего большинства населения и не решил всех сложных проблем, стоящих на пути становления России как социального государства. Системной политики реформ социально-экономической сферы, охватывающей все категории населения, пока нет. Вместе с тем Конституция России заложила ту основу социальной действительности, развивая и совершенствуя которую можно добиться высокого уровня жизни в стране. Подтверждением тому являются наметившиеся в последние 2–3 года некоторые улучшения жизни россиян, которые свидетельствует о попытке государства создать концепцию, обобщающую ценность и значимость права на жизнь.

А.П. Мазуренко,
кандидат юридических наук, профессор,
зав. кафедрой Северо-Кавказского филиала
Московского гуманитарно-экономического
института, член Научного экспертно-
аналитического консультативного совета
при Государственной Думе
Ставропольского края

Правотворческая политика в Российской Федерации: проблемы формирования

Отличительной чертой развития российского общества в постсоветский период стали масштабные преобразования во всех его сферах, вызвавшие появление новых тенденций, политико-правовых явлений и процессов, вследствие чего юридическая наука проявила заметный интерес к их исследованию. В частности, в эти годы началась интенсивная разработка проблем правовой политики как нового и сложного по своей природе и структуре политико-правового феномена¹. Обратим внимание, что именно в данный период пришло осознание того, что правовая политика, при всем многообразии характеристик и определений, понимается и воспринимается в обществе прежде всего как политика правотворческая². Несмотря на то, что ее базовую основу составляет политика правовая, исследуемое явление имеет свою самостоятельность и даже суверенность. Определяющим аргументом такого статуса правотворческой политики служит то, что, во-первых, она формируется и реализуется в наиболее важной сфере — *правовой*, устанавливая при этом ее нормативно-концептуальные основы. Во-вторых, такая политика оказывает мощное воздействие на *неправовые* сферы общества (экономическую, социальную и др.), где с помощью присущих ей средств и методов способствует решению важнейших государственных задач.

В этой связи вполне актуально выглядят проблемы, касающиеся, пересекающиеся либо тесно связанные с правотворческой политикой, а также осуществляемые на ее основе. Так, весьма важной в данном контексте выглядит задача дальнейшего выстраивания и упорядочения с помощью правовых средств взаимоотношений уровней государственной власти (федерального и субъектов Федерации), их взаимодействия с системой органов местного самоуправления. Это

¹ См.: *Алексеев С.С.* Основы правовой политики в России: курс лекций. М., 1995; *Коробова А.П.* Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 1999; *Российская правовая политика: курс лекций* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003; *Исаков Н.В.* Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2004; *Правовая политика России: теория и практика* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006; *Мазуренко А.П., Титенко Ю.А.* Правовая политика и правовое развитие общества / под ред. А.В. Малько. М., 2007.

² См.: *Поленина С.В.* Правотворческая политика // *Российская правовая политика: курс лекций* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 180.

особенно заметно в сегодняшних условиях, когда, с одной стороны, свершился факт реального повышения самостоятельности регионов и муниципальных образований, а с другой — продолжается активное строительство общей вертикали федеральных органов власти, основанное на конституционном принципе единства российской государственности. И здесь, на наш взгляд, речь должна идти о необходимости выстраивания такой деятельности в русле единой правовой политики.

Правовая политика — сложное, многоуровневое явление, имеющее свою структуру, принципы и приоритеты. Ее вопросы уже нашли отражение в научных исследованиях как специалистов в области теории права, так и представителей отраслевых наук, прежде всего уголовного права¹. В свою очередь исследование проблем правотворческой политики является одним из новых, перспективных направлений в теории государства и права. Но на сегодняшний день мы можем говорить о правотворческой политике лишь в плане постановки проблемы. К сожалению, данная тема еще не нашла своего должного освещения в отечественной правовой науке. И хотя термин «правотворческая политика» можно встретить в юридической литературе и даже в стандарте научной специальности 12.00.01, используется он подчас как сам собой разумеющийся, без глубокого теоретического обоснования его природы, особенностей и структуры. Достаточно сказать, что в науке до сих пор не выработано устойчивого определения интересующего нас понятия.

Как известно, сформулированные в Конституции страны принципы предоставили широкое поле для правотворческой деятельности как на федеральном, так и на региональном, и муниципальном уровнях. Это породило весьма многообразную и противоречивую практику правотворческого процесса в центре и на местах, что свидетельствует об отсутствии скоординированной политики государства на столь важном направлении его правового развития. Такое состояние дел диктует необходимость изучения особенностей, выявления сущности и разработки основных направлений правотворческой политики в Российской Федерации.

Одной из первых к исследованию правотворческой политики обратилась С.В. Поленина. Вслед за ней отдельные аспекты этой проблемы освещались в работах таких ученых, как А.В. Малько, И.А. Иванников, Н.В. Исаков, А.П. Коробова, О.Ю. Рыбаков, Е.С. Селиванова и др. В то же время по данной тематике до сих пор испытывается явный недостаток глубоких монографических исследований.

На наш взгляд, базовой (сущностной) основой формирования правотворческой политики является политика правовая. Похожей точки зрения придерживается и С.В. Поленина: «Такое положение не случайно, поскольку, будучи закрепленной в преамбулах, определениях и статьях законов и иных нормативных правовых актов, правовая политика приобретает наиболее ясную и доступную для широкого обозрения и ознакомления населением форму»².

¹ См., напр.: *Загородников Н.И.* Советская уголовная политика. М., 1979; *Дагель П.С.* Проблемы советской уголовной политики: учеб. пособие. Владивосток, 1982; *Беляев Н.А.* Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. Л., 1986; *Коробеев А.И.* Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987; *Босхолов С.С.* Основы уголовной политики: конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. М., 1999.

² *Поленина С.В.* Указ. соч. С. 181.

У данной точки зрения, касающейся места и роли правотворческой политики в российской правовой действительности, есть оппоненты. Так, О.Ю. Рыбаков считает, что абсолютизировать, выделять ее в качестве самой главной формы реализации правовой политики вряд ли обоснованно. По его мнению, любые, самые правильные, справедливые, выверенные решения в области правотворчества останутся нереализованными в полной мере, если не будут подкреплены сильной политикой в области правоприменения¹.

С этим мнением трудно согласиться, поскольку правоприменительная практика в данном случае есть результат правотворческой политики, разработка концепции которой имеет важное теоретическое и практическое значение. На наш взгляд, правотворческая политика призвана создавать условия для эффективной правотворческой (в том числе законотворческой) деятельности, участвовать в определении ее стратегических целей и решении тактических задач.

Здесь необходимо заметить, что понятие «стратегия» в отношении законотворчества и правотворчества встречается довольно часто². Так, О.А. Гаврилов под стратегией правотворчества понимает систему взаимосвязанных и взаимозависимых мер, направлений развития правовых институтов и отраслей, планов, прогнозов, ориентированных на гармоничный и планомерный процесс законотворчества на базе учета всех политических и экономических факторов. По его мнению, эффективная стратегия правотворчества должна опираться на получение и использование прежде всего долгосрочных юридических и социальных прогнозов³. Т.Н. Рахманина считает, что для принятия решения о разработке конкретного законопроекта немаловажное значение имеет стратегия законодательной деятельности и ее правильно выбранные приоритеты⁴. А.М. Голощапов видит роль государственно-правовой стратегии в том, чтобы координировать и направлять все правовые действия и законотворческие ресурсы органов государственной власти на достижение политических, правовых, экономических и социальных целей. Согласно его точке зрения, государственно-правовая стратегия есть система согласованных и взаимосвязанных действий ее субъектов по реализации запланированных задач и достижении целей, проводимых в соответствии с Конституцией РФ и согласно единому замыслу, обеспечивающему становление нового Российского государства⁵.

Приведенные точки зрения подтверждают, что правотворческая стратегия и правотворческая политика — тесно связанные юридические понятия. В то же

¹ См.: Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2. С. 9.

² Наряду с термином «стратегия правотворчества» применяются и некоторые иные термины: «стратегия законодательства», «стратегия развития правовой системы», «законодательная стратегия» и др. (см.: Правовая система социализма: проблемы функционирования и развития // Сов. государство и право. 1986. № 8. С. 5–6; Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 26–27; Голощапов А.М. Место и роль Государственной Думы в функционировании государственно-правовой стратегии // Черные дыры в российском законодательстве. 2004. № 1. С. 429–433).

³ См.: Гаврилов О.А. Указ соч. С. 27.

⁴ См.: Рахманина Т.Н. Организация и методика подготовки законопроектов // Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 191.

⁵ См.: Голощапов А.М. Указ. соч. С. 430.

время следует признать, что они далеко не тождественны. На наш взгляд, правотворческая политика — понятие более широкое. Данное заключение основывается на том, что по своей сути такая политика является не только стратегией, но и тактикой в сфере правотворчества. Помимо планирования и прогнозирования, она включает в себя такие обязательные элементы, как научное обоснование, учет общественного мнения, экспертное и методическое обеспечение законодательной деятельности, системный подход в сфере правового регулирования и другие, с помощью которых решаются стоящие перед ней тактические задачи.

На эту особенность в отношении правовой политики обращает внимание Н.В. Исаков, подчеркивающий, что «правовая политика в идеале должна иметь свою стратегию и тактику, ясные и обоснованные цели и соответствующие средства их достижения ... Правовые идеи стратегического характера могут стать выполнимыми, если их реализацию обеспечивают продуманные на основе правовой политики решения, задачи и действия тактического характера. Поэтому в тактическом плане правовая политика решает ближайшие задачи»¹. Учитывая, что правовая политика служит базовой (сущностной) основой политики правотворческой, можно вполне обоснованно говорить о том, что последняя является одновременно тактикой и стратегией в сфере правотворчества. Отсутствие тактических задач, а также стратегических концептуальных идей и целей, основанных на долгосрочном прогнозе, говорит об отсутствии правотворческой политики. В подобном случае нет и не может быть никакой политики, а есть лишь ее видимость.

В то же время, несмотря на органическую связь с правовой политикой, правотворческая должна иметь свои долгосрочные цели, осуществляться на основе особых, присущих только ей, принципов, использовать специфические формы и методы, направленные на достижение конкретных результатов, соответствующих основным приоритетам российской правовой политики. К числу таких приоритетов следует отнести: обеспечение необходимых правовых условий для реального, всестороннего развития личности, строительства демократического правового государства и развития институтов гражданского общества; выстраивание системы цивилизованного, основанного на праве, взаимодействия между обществом и государством; создание эффективного механизма правового регулирования. Следовательно, правотворческая политика, с одной стороны, является самостоятельным политико-правовым явлением, с другой — выступает как особый вид правовой политики и мощное средство преобразования общества в рамках правового поля.

Характеризуя специфику правотворческой политики, обратим внимание на то, что она отличается сложностью и многообразием структуры. Среди видов правотворческой политики можно выделить законотворческую и подзаконную (нормотворческую) политику, текущую и перспективную, позитивную и негативную правотворческую политику. Речь также может идти об отраслевой правотворческой политике и о правотворческой политике приме-

¹ Исаков Н.В. Основные приоритеты современной российской правовой политики / под ред. В.А. Казначеева. Пятигорск, 2003. С. 32.

нительно к различным сферам деятельности либо в отношении тех или иных категорий граждан. Важным основанием классификации правотворческой политики является видовое деление в соответствии с уровнями ее организации, где можно выделить федеральную, региональную и муниципальную правотворческую политику. В зависимости от субъектного состава она может быть подразделена на правотворческую политику органов государства, санкционированную (делегированную) и правотворческую политику, осуществляемую с непосредственным участием населения.

Как видим, система субъектов правотворческой политики включает большой круг участников. Однако их перечень можно считать открытым, поскольку в новых российских условиях влиять на формирование данной политики, участвовать в ее реализации могут и иные субъекты, помимо перечисленных выше.

Исходные принципы правотворческой политики, общие перспективы, основные направления и стратегия развития законодательства в концептуальном виде закреплены в Конституции РФ. Вместе с тем, помимо конституционных, правотворческая политика, на наш взгляд, должна базироваться на таких специфических принципах, как научная обоснованность, системность, предсказуемость и планомерность¹. Казалось бы, эти принципы совпадают с основными принципами правотворчества. Однако по отношению к правотворческой политике они имеют свою направленность, поскольку предвосхищают и опосредуют деятельность по непосредственному формированию новых норм права. Специфика этих принципов для правотворческой политики заключается также в том, что здесь они применяются комплексно, в объективном единстве, без чего невозможно обеспечить эффективность их воздействия. Для нее они особо значимы именно потому, что взаимосвязаны и взаимообусловлены. Только применяемые вместе, данные принципы дают эффект, обеспечивают принятие целесообразных, легитимных, научно обоснованных законов и иных правовых актов. Отступление от них ведет к произвольным и ошибочным решениям, излишним затратам труда, времени, энергии правотворцев, снижению эффективности правового регулирования.

Из сказанного вытекает, что четкая, целостная и последовательная правотворческая политика есть необходимая предпосылка эффективности законодательной и иной правотворческой деятельности, основной целью которой должно быть решение социальных, экономических, политических и иных задач на различных уровнях правового регулирования. Для претворения указанной цели в жизнь нужно, чтобы не только правотворческая деятельность, но и положенная в ее основу правотворческая политика формировались путем выявления существенных потребностей в правовой регламентации определенных областей общественных отношений в интересах населения всей страны, входящих в Федерацию субъектов и муниципальных образований, а также при условии органичного, непротиворечивого вхождения данного закона или иного правового акта в систему законодательства².

¹ О принципах правотворческой политики см.: *Исаков Н.В., Мазуренко А.П.* Правотворческая политика: общетеоретический аспект / под ред. А.В. Малько. М.: Мин. Воды, 2005. С. 70–80.

² См.: *Поленина С.В.* Указ. соч. С. 182.

Как справедливо отмечается в литературе, система правовых актов исторически складывается в любом цивилизованном обществе, поскольку призвана обеспечивать потребность упорядоченности, единообразия процедурных процессов (порядка) правового регулирования. В силу своей природы и функций система актов должна развиваться в направлении логической законченности, непротиворечивости, целостности. Такая система должна иметь оптимальные рычаги стабильности и формализованности, четкости и ясности, иерархической и внутренней согласованности¹.

В свое время, будучи председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Е. Строев высказывался за увеличение числа системных актов, четко связанных друг с другом стратегическим замыслом². «Для создания правовой базы долгосрочной государственной политики, — отмечает, в частности, нынешний председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. Миронов, — необходимо принципиально изменить подход к организации законодательства, отказаться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов, и перейти к методологии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы как общего характера, дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов»³.

С верностью приведенных тезисов трудно поспорить, поскольку только системный подход к формированию и внесению изменений в действующее законодательство в ходе правотворческого процесса может обеспечить его непротиворечивость и внутреннюю согласованность. В подобном случае мы можем надеяться на создание действительно эффективного механизма правового регулирования, что весьма актуально для современной России.

Как можно заметить, исследование проблем правотворческой политики тесно связано с таким понятием, как правотворческий процесс, который лежит в основе законодательной и иной правотворческой деятельности и выступает объектом воздействия правотворческой политики. Так, по мнению Е.С. Селивановой, правотворческая политика определяется как деятельность по формированию и управлению правотворческим процессом⁴. В этой связи следует коснуться вопроса о соотношении данных понятий и, прежде всего, указать на существующие между ними различия, дабы избежать возможного их смешения.

Первое, заслуживающее внимание, — то, что правотворческий процесс — это строго регламентированная *процедура*, или, иными словами, порядок осуществления права правотворческой инициативы, рассмотрения, принятия, подписания, официального опубликования и вступления в силу законов и иных нормативно-правовых актов, в то время как содержание правотворческой политики составляют стратегия и тактика деятельности ее субъектов по

¹ См.: Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности. СПб., 1991. С. 55–56.

² См.: Строев Е.С. Прошла пора выживания, наступила пора созидания // Парламентская газета. 2001. 24 июля.

³ Миронов С. Правовое поле у страны едино // Парламентская газета. 2002. 22 янв.

⁴ См.: Селиванова Е.С. Понятие и приоритеты российской правотворческой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 2. С. 141.

созданию необходимых условий для эффективного правотворчества. Не требуется объяснять, что сфера указанной деятельности гораздо шире.

Следующее отличие — это *круг субъектов* правотворческого процесса и правотворческой политики. Так, субъектами законодательного (правотворческого) процесса следует признать лишь тех лиц, которые обладают правом законодательной инициативы. Что же касается круга субъектов правотворческой политики, то он включает в себя гораздо большее количество участников. Такими субъектами являются народ (население страны, региона, муниципального образования), депутаты всех уровней, работники аппаратов представительных и исполнительных органов власти, негосударственные (в том числе муниципальные) органы, различные институты гражданского общества (общественные организации, объединения, фонды, ассоциации), представители научной общественности и т.д.

Кроме того, к важнейшим различиям правотворческого процесса и правотворческой политики следует отнести соответствующие *цели и методы* их достижения. Так, если целью правотворческого процесса является принятие нового, изменение или отмена действующего конкретного нормативного акта, то целью правотворческой политики является обеспечение условий для создания научно обоснованного, сбалансированного и системного массива нормативных актов. При этом используются следующие основные методы: прогнозирование развития законодательства, планирование правотворческих работ, проведение научной экспертизы законопроектов, оценки эффективности (мониторинг) правотворческой деятельности с целью определения перспектив ее дальнейшего совершенствования и др.

Как верно отмечается в литературе, правотворчество включает в себя ряд ступеней, этапов, звеньев и протекает под воздействием множества факторов социальной действительности, которые в своей совокупности и диалектическом сочетании определяют сущность той или иной правовой нормы, ее содержание и форму, ее положение в системе, отрасли и институте права, ее назначение и роль в жизни общества¹. Правотворческую политику, безусловно, следует считать одним из таких определяющих факторов.

Предпринятый анализ показывает, что правотворческая политика — явление сложное и неоднозначное. Основанная на правотворческой деятельности, она направлена на упорядочение этой деятельности и всестороннее совершенствование системы права. Залогом ее эффективности является то, что она использует в данном процессе инструменты правовой политики, составной частью, основным видом которой является. В то же время самостоятельность правотворческой политики подтверждается наличием отличительных признаков, позволяющих отграничить ее от других видов правовой политики. Итак, правотворческая политика:

1) выступает как единый политико-правовой фактор правотворческой деятельности, основывается на ней и непосредственно воздействует на процессы создания и совершенствования системы права;

2) характеризуется многосубъектностью: в ее формировании и осуществлении принимают участие депутаты и работники аппаратов представительных органов власти, все без исключения субъекты права законодательной инициативы,

¹ См.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 90, 178–179.

представители научных организаций, различные институты гражданского общества, граждане РФ и т.д.;

3) отличается многоуровневостью: осуществляется на различных ступенях (уровнях) государственной и общественной организации (федеральном, региональном, муниципальном);

4) базируется на требовании обязательного использования научного потенциала в ходе законоподготовительных работ и процессе принятия правотворческих решений;

5) использует инструменты прогнозирования и планирования, основывающиеся на проведении социологических исследований, мониторинге действующего законодательства и правоприменительной практики, сравнительно-правовых исследованиях, правовом моделировании и других научно обоснованных методах;

6) носит системный характер, заключающийся в стремлении к созданию взаимосогласованного, беспробельного и целостного законодательства;

7) является одновременно стратегией и тактикой в сфере правотворчества.

Таким образом, под правотворческой политикой следует понимать *особое явление политико-правовой действительности, выражающееся в научно обоснованной, планомерной и системной деятельности государственных органов и негосударственных структур, направленной на определение стратегии и тактики правотворчества, осуществляемой на различных уровнях правового регулирования в целях обеспечения необходимых условий для создания непротиворечивой и целостной системы права.*

Предложенное определение отражает идеальную модель рассматриваемого феномена и потому не позволяет забывать о многочисленных проблемах правотворческой политики, которые возникают в процессе ее формирования и реализации, что в свою очередь требует соответствующих усилий со стороны научного сообщества по их теоретической разработке.

В завершение необходимо подчеркнуть, что тенденции государственно-правового развития Российской Федерации таковы, что дальнейшее ее движение вперед может оказаться невозможным без опоры на научно обоснованную правотворческую политику, учитывающую как общенациональные, так и региональные, и местные особенности такого развития.

М.Г. Вулах,

*кандидат юридических наук, доцент
Поволжской академии государственной
службы им. П.А. Столыпина*

Понятие и значение принципов государственной политики в сфере управления физической культурой и спортом

Вопрос о принципах государственной политики в сфере управления спортом имеет как теоретическое, так и практическое значение. Теоретическое связано с выявлением сущности, социальной роли и классификации

принципов, а практическое — с разработкой механизма их реализации. И в том и в другом случае речь идет о фундаментальных основах государственной политики и практики управления вообще и в области физической культуры и спорта в частности. В связи с этим анализ социально-политической сущности и содержания принципов является неотъемлемым компонентом изучения государственно-правовых проблем физической культуры и спорта в России.

Следует подчеркнуть, что государственная политика и государственное регулирование неотделимы друг от друга и взаимосвязаны между собой. По своему масштабу воздействия политика государства охватывает все сферы жизни общества, в том числе физическую культуру и спорт. Здесь также проявляется двойственный характер государственного управления. С одной стороны, государственное регулирование физической культуры и спорта имеет социально-политическую сущность, наполняется политическим содержанием, а с другой — носит организационный характер, практическую направленность. По существу государственное регулирование физической культуры и спорта есть практическое претворение в жизнь политики государства в этой области.

Принципы государственной политики в сфере управления физической культурой и спортом находят свое объективное выражение (фиксирование) в правовой форме, в связи с чем приобретают юридический характер и выступают в качестве официальных ориентиров для соответствующих субъектов правоотношений в этой отрасли. Принципы, как и цели государственного управления, непременно должны быть закреплены в законодательных актах государства. Только в таком случае они переходят из области научных категорий в практическую сферу. Особенно это важно для формирования правовой базы системы физической культуры и спорта, где принципы государственной политики выступают в виде исходных установок для правового регулирования отношений в области спорта¹.

Другим важным свойством принципов государственной политики в сфере управления физической культурой и спортом является то, что они придают стабильность организационной структуре и функционированию системы управления данной отраслью. Это особенно важно в современный период, когда уже сложились все государственные институты в Российской Федерации, созданы благоприятные предпосылки для стабилизации системы управления физической культурой и спортом и ее функционирования в условиях рыночных отношений.

Наконец, следует обратить внимание на воспитательное воздействие принципов государственной политики в сфере управления физической культурой и спортом на должностных лиц органов управления, спортсменов, тренеров и иных работников спортивных организаций и объединений. Следуя предписаниям правовых норм, руководствуясь требованиями правил поведения, указанные лица уясняют смысл этих требований и предписаний и соответственно возводят заложенные в законодательстве принципы государственной политики в области физической культуры и спорта до уровня их личных убеждений.

¹ См.: Уварова Н.В. Организационно-правовые проблемы спорта в Республике Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2005. С. 28–29.

В связи с этим возрастает значение правового воспитания спортсменов, тренеров, должностных лиц органов управления и других специалистов спортивных организаций и объединений.

В сфере управления физической культурой и спортом проявляют себя принципы различного уровня (масштаба) действия, а потому они неоднозначны по своему месту и роли в системе управления отраслью. Данное обстоятельство оказывает непосредственное влияние на классификацию принципов. Прежде всего, следует назвать принципы, действие которых распространяется на всю сферу государственного управления. Их основополагающее значение для всего общества и государства переводит их в ранг конституционных (основных), в связи с чем они закреплены в Основном законе государства. Наряду с этим действуют принципы государственной политики в сфере управления спортом, т.е. принципы с ограниченной сферой действия. Их логично назвать отраслевыми. Данные группы принципов взаимосвязаны, взаимодействуют между собой и составляют фундаментальную основу организационного построения и функционирования системы управления физической культурой и спортом.

К конституционным (основным) принципам государственного управления относятся: единство государственной власти и управления; законность; приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства; равноправие граждан на участие в государственном управлении; учет общественного мнения и гласность в государственном управлении; территориально-отраслевой принцип; оптимальное сочетание централизации и децентрализации в государственном управлении; международное сотрудничество. Данная группа принципов выражает социально-политическую сущность и функционирование системы государственного управления. Они достаточно подробно описаны в специальной литературе¹. Здесь следует ограничиться лишь указанием на то, что в области физической культуры и спорта они наполняются конкретным содержанием.

Что касается отраслевых принципов государственной политики в сфере управления физической культурой и спортом, то они дополняют конституционные (основные). Однако, в отличие от последних, имеющих широкую сферу действия, отраслевые выражают специфические особенности системы физической культуры и спорта и характер государственной политики в ней. Служебная роль данной группы принципов состоит в том, что она составляет основу для ограничения государственного регулирования физической культуры и спорта от смежных отраслей управления социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры и т.д.).

Отраслевые принципы государственной политики в сфере управления физической культурой и спортом закреплены в ст. 3 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»². К ним относится обеспечение права каждого на свободный доступ к физичес-

¹ См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 2004. С. 262–283; *Братановский С.Н.* Административное право. М., 2003. С. 116–119; *Старилов Ю.Н.* Административное право. История науки. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 158–164; *Юсупов В.А.* Научная организация исполнительной власти. Волгоград, 2003. С. 27–40.

² См.: СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

кой культуре и спорту как к необходимым условиям развития физических, интеллектуальных и нравственных способностей личности, права на занятия физической культурой и спортом для всех категорий граждан и групп населения; единство нормативной правовой базы в области физической культуры и спорта на всей территории Российской Федерации; сочетание государственно-регулирующего регулирования отношений в области физической культуры и спорта с саморегулированием таких отношений субъектами физической культуры и спорта; установление государственных гарантий прав граждан в области физической культуры и спорта; запрет на дискриминацию и насилие в области физической культуры и спорта; обеспечение безопасности жизни и здоровья лиц, занимающихся физической культурой и спортом, а также участников и зрителей физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий; соблюдение международных договоров Российской Федерации в области физической культуры и спорта; содействие развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья и других групп населения, нуждающихся в повышенной социальной защите; взаимодействие федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг (включая противодействие применению допинга) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления со спортивными федерациями; непрерывность и преемственность физического воспитания граждан, относящихся к различным возрастным группам; содействие развитию всех видов и составных частей спорта с учетом уникальности спорта, его социальной и образовательной функций, а также специфики его структуры, основанной на добровольной деятельности его субъектов.

Определение сущности и классификация принципов — проблема сложная. Принцип — категория прежде всего научная, поскольку устанавливается в результате большой аналитической работы по выявлению сущностных явлений и связей в области физической культуры и спорта, в то же время принцип управления есть категория субъективная, ибо формируется людьми.

Отраслевые принципы должны отражать качественные особенности физической культуры и спорта как объекта управления, воссоздавать структуру закономерностей его развития в обществе. Весь смысл управления (особенно государственного) состоит в обязательном учете выявленных закономерностей, в обеспечении необходимых условий (материальных, организационных и др.) для наиболее полного их проявления в общественной практике. К числу таких закономерностей относятся: а) непосредственная связь физической культуры и спорта с политической ориентацией государства; б) органическая связь физической культуры и спорта с охраной здоровья граждан; в) существенная связь физической культуры и спорта с воспитанием личности; г) необходимая связь физической культуры и спорта с производственной и военной практикой. Указанные закономерности в конечном счете пробивают себе путь к формированию генеральной цели, задач, функций, организационной структуры и принципов управления отраслью. Иначе говоря, закономерности развития физической культуры и спорта выступают теми объективными критериями, которые выражают

фундаментальные основы функционирования системы управления физической культурой и спортом. С известной степенью условности принципы государственной политики в сфере управления физической культурой и спортом можно сформулировать в виде следующих ориентиров: 1) общедоступность физической культуры и спорта; 2) оздоровительная направленность физической культуры и спорта; 3) всестороннее развитие личности при занятии физической культурой и спортом; 4) профессионально-прикладная направленность физической культуры и спорта; 5) международная спортивная интеграция. В качестве юридической базы их практического применения выступают как общие конституционные нормы, так и специальное законодательство о физической культуре и спорте.

Общедоступность физической культуры и спорта — принцип, вытекающий из социальной природы Российской Федерации. Физическая культура и спорт являются достоянием всего общества, а потому должны быть доступны каждому человеку. В соответствии с данным принципом существуют равные возможности для всех слоев населения заниматься физической культурой и спортом. Такая практика вполне согласуется с зарубежным опытом организации физической культуры и спорта и его правового обеспечения. В частности, в Законе Франции от 16 июля 1984 г. № 84-610 «О физической культуре и спорте» (ст. 1) указано, что развитие физкультурной и спортивной деятельности затрагивает интересы всего общества, а потому участие в ее реализации есть право каждого независимо от пола, возраста, способностей или общественного положения.

Успешному претворению в жизнь принципа общедоступности физической культуры и спорта в России способствует, прежде всего, проводимая государством система социально-экономических мероприятий, направленных на повышение благосостояния граждан (повышение минимального размера заработной платы, регламентирование продолжительности рабочего времени, предоставление для отдыха выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска и т. д.), создание материально-спортивной базы, подготовку тренерско-преподавательских кадров и других специалистов, финансирование физической культуры и спорта и т. д. Все это создает благоприятные предпосылки для того, чтобы каждый человек имел реальную возможность для реализации своего права на полноценный отдых и занятия физической культурой и спортом¹.

Принцип общедоступности физической культуры и спорта в Российской Федерации имеет свою прочную правовую основу. На законодательном уровне закреплено право граждан на занятия физической культурой и спортом (в том числе в качестве профессиональной деятельности), на вступление в общественные спортивные объединения, на участие в управлении физической культурой и спортом, на пользование спортивными сооружениями и услугами бесплатно либо на платной основе и т. д. Никто не может подвергнуться какой-либо дискриминации в области физической культуры и спорта по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любым иным обстоятельствам.

¹ См.: Братановский С.Н. Механизм правового регулирования физкультурно-спортивных отношений в условиях рынка. М., 2008. С. 37.

Оздоровительная направленность физической культуры и спорта — принцип, выражающий обязательное требование достижения положительного оздоровительного эффекта в процессе занятий физической культурой и спортом. Данный принцип ориентирует участников правоотношений в области физической культуры и спорта (государственные органы, общественные объединения, спортсменов и т.д.) на неукоснительное соблюдение норм и правил безопасности проведения спортивных мероприятий, выполнение методических указаний правильной организации занятий физической культурой и спортом для укрепления здоровья занимающихся и их физического развития.

Известно, что от состояния здоровья каждого человека зависят в конечном счете экономические и социальные успехи развития общества. Поэтому для государства безразлично, как относятся граждане к своему здоровью и здоровью окружающих людей. В Конституции РФ закреплено право граждан на охрану здоровья (п. 1 ст. 41), на благоприятную для жизни и здоровья граждан окружающую среду (ст. 42) и др. Данные конституционные нормы получили развитие в Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Принцип оздоровительной направленности физической культуры и спорта обеспечивается системой мер, включающей рациональное использование спортивных помещений и территорий, правильную эксплуатацию спортивного инвентаря и оборудования, содержание мест занятий физической культурой и спортом в соответствии с санитарно-гигиеническими нормами и правилами, а также основными организационно-профилактическими мерами обеспечения безопасности и снижения травматизма при осуществлении учебно-тренировочного процесса спортивных соревнований и т.д. В этом направлении предусматривается оказание медико-санитарной помощи лицам, занимающимся физической культурой и спортом, а также контроль органов санитарного надзора за состоянием помещений и территорий, используемых для занятий физической культурой и спортом.

Всестороннее развитие личности в процессе занятий физической культурой и спортом — принцип, выражающий требование о необходимости обеспечения в процессе учебно-тренировочных занятий всестороннего и гармоничного развития человека, взаимосвязи всех сторон воспитания (умственного, физического, нравственного и т.д.). Заслуживает внимания официальная трактовка данного принципа в Законе Франции от 16 июля 1984 г. № 84-610 (ст. 1): физкультурная и спортивная деятельность составляет важный фактор гармоничного развития, здоровья и расцвета каждого члена общества; она является основным элементом воспитания, культуры и общественной жизни. Аналогичные положения нашли отражение в законодательстве о спорте США, Испании, Италии, Греции, Португалии и других стран.

К сожалению, в законодательных актах стран СНГ принцип всестороннего развития личности в процессе занятий физической культурой и спортом (и соответственно его официальная трактовка) отсутствует. Лишь в Законе Украины от 24 декабря 1993 г. «О физической культуре и спорте» (ст. 12) в части физкультурно-оздоровительной деятельности в учебно-воспитательной сфере

(имеется в виду система образования) подчеркивается, что физическое воспитание составляет органичную часть общего воспитания, призванную обеспечивать развитие физических, морально-волевых, умственных способностей и профессионально-прикладных навыков человека. В Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ст. 2) о гармоническом развитии личности упоминается лишь в связи с официальной трактовкой понятий «физическая культура» и «физическое воспитание».

Профессионально-прикладная направленность физической культуры и спорта — принцип, выражающий обеспечение в процессе проведения учебно-тренировочных занятий подготовки занимающихся к общественно-полезной деятельности, в том числе к выполнению воинского долга.

В своем послании Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. В.В. Путин отметил: «В школах надо не только учить, но и воспитывать. Надо заниматься физической и военно-патриотической подготовкой молодежи, возрождать допризывную военную подготовку, помогать развитию военно-технических видов спорта. И Правительству необходимо принять соответствующую программу по этому поводу»¹.

Наряду с соблюдением единства обучения и воспитания решается специфическая задача соединения общей и специальной (профессионально-прикладной) физической подготовки с учетом современного производства и военной практики².

Законодательство обязывает предприятия и организации (независимо от форм собственности) выделять средства на развитие физической культуры и спорта, в коллективных договорах предусматривать создание условий для занятий физической культурой и спортом, в том числе обеспечение профессионально-прикладной физической подготовки, а также реабилитационных мероприятий в течение рабочего времени и после трудового восстановления. Физическая подготовка военнослужащих и личного состава правоохранительных органов носит служебно-прикладную направленность и обеспечивает выполнение ими воинского долга и служебных обязанностей; физическая культура и спорт используются также в качестве эффективного средства физической и социальной реабилитации инвалидов (в соответствии с программами и рекомендациями медицинских учреждений). Занятия физической культурой и спортом в системе образования в конечном счете также связаны с подготовкой молодежи к будущей трудовой деятельности и службе в Вооруженных Силах РФ. Общее руководство физической подготовкой граждан допризывного возраста к военной службе осуществляют региональные органы Министерства обороны России (военные комиссариаты)³.

Международная спортивная интеграция — принцип, выражающий единство национального и международного спортивного (олимпийского) движения. Данный принцип, прежде всего, связан с основополагающими началами

¹ Российская газета. 2005. 26 апр.

² См.: Уварова Н.В. Указ. соч. С. 34–35.

³ См.: Братановский С.Н. Механизм правового регулирования С. 99.

в области внешней политики Российской Федерации. Согласно Конституции Россия признает и уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказывается от применения вооруженной силы первой. На основе этого расширяются международные связи Российской Федерации, в том числе в области физической культуры и спорта.

В то же время международная спортивная интеграция имеет свои специфические особенности. Спортивные связи здесь отличаются от связей в других областях культуры тем, что обязательно имеют место официальные состязания (мировые, континентальные, олимпийские) с выявлением высших спортивных результатов при помощи специальных критериев. Вхождение России в международное спортивное движение неизбежно связано с приведением национального законодательства о спорте в соответствие с международно-правовыми актами (Олимпийская хартия, правила проведения международных соревнований по видам спорта и др.). Поэтому принцип международной спортивной интеграции ориентирует уполномоченный орган по делам спорта и общественные спортивные объединения России на проведение работы по координации и согласованию своей организационной структуры и функционированию с международными нормами и регламентами в области спорта.

Другой особенностью принципа международной спортивной интеграции является наличие института представительства общественных спортивных объединений России в международных. Так, в соответствии с Олимпийской хартией (гл. 4 ст. 31 п. 3) официальное представление спорта в международном спортивном движении является исключительным правом национального Олимпийского комитета РФ (а не государства в лице уполномоченного органа по делам спорта). Данная международная норма получила закрепление в ст. 11 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Это касается также исключительного права национальных спортивных федераций представлять Россию в международных организациях и на международных соревнованиях по соответствующим видам спорта. Причем выступления сборных команд страны на Олимпийских и Азиатских играх, а также других соревнованиях под патронажем Международного олимпийского комитета осуществляются под Государственным флагом Российской Федерации.

Таким образом, принципы как основополагающие, руководящие начала (требования) государственной политики в сфере управления физической культурой и спортом выражают наиболее существенные стороны (проявления) структуры и функционирования системы управления данной социальной отраслью и выступают в качестве официальных ориентиров в практике правового регулирования.

В.И. Головченко,
*доцент Саратовского государственного
университета им. Н.Г. Чернышевского*

Функциональность концептуально-теоретического и актуализированного уровней идеологии «Единой России»

Одной из важнейших задач политической системы является идеологическое формулирование стратегии, принципов и ценностей общественного развития, обоснование механизмов участия граждан в делах государства и в решении важнейших социальных проблем. В этой связи особую актуальность приобретает проблема взаимоотношения концептуально-теоретического и актуализированного уровней идеологии, каждый из которых имеет свою особую функциональность. Концептуально-теоретический уровень идеологии предполагает наличие логически завершенной, научно обоснованной мировоззренческой и ценностной основы для консолидации политических единомышленников. Их практическая цель — программное обоснование претензий на власть какой-либо партии или общественно-политического движения. В условиях конкурентной демократии различные субъекты политики активно актуализируют свои варианты идеологически обоснованных программ, т.е. внедряют их в массовое сознание с помощью агитационных информационно-коммуникационных технологий и политической рекламы, добиваясь поддержки и одобрения на выборах в различные органы власти. Актуализированный уровень идеологии предполагает ее определенное упрощение и стереотипизацию для лучшего усвоения гражданами¹. На примере крупнейшей партии современной России рассмотрим функциональное использование и актуализацию основных теоретических положений концепции «суверенной демократии».

Негативное отношение сторонников демократических преобразований в постсоветской России к идеологии было обусловлено неприятием наследия советской системы с господством и тотальной индоктринацией марксизма-ленинизма. Поэтому в Конституции 1993 г. в ст. 13 было зафиксировано, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Особо было отмечено: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». По сути — это была «конституционная реакция на советский опыт идеологического монизма»². В определенном смысле к этому подтолкнули и дискуссии в мировом научном сообществе на тему о «конце идеологий». На западе в тот период широкое распространение получило понимание идеологии как системы «добровольной мистификации, в шкале пред-

¹ При этом нужно учитывать, что конечный итог актуализации представляет собой результат не только целенаправленного воздействия различных субъектов политики, но и стихийного влияния разнообразных субъективных и объективных факторов.

² *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.: Новосибирск, 2002. С. 138.

ставлений которой содержатся приемы от сознательной лжи до полуинстинктивного сокрытия истины, от обмана до самообмана»¹. К. Лоренц, например, утверждал, что когда «доктрина становится всеохватывающей религией, все противоречащие ей факты игнорируются, отрицаются или вытесняются в подсознание»².

Однако политическая практика уже в ходе выборов в Государственную Думу в декабре 1993 г. показала, что легитимация формирующейся политической системы в условиях идеологического и партийно-политического плюрализма осуществляется крайне сложно и противоречиво. В результате деидеологизации и отсутствия понимания перспектив наступил всеобъемлющий кризис всех сфер жизни общества. Его проявлением стал не только социально-экономический, но и духовно-нравственный и ценностный кризис, социальная anomia. Распространение девиантного поведения во многом стало следствием утраты социальных и нравственных ориентиров для представителей различных социальных групп и особенно для молодежи.

Положение изменилось с приходом к власти Президента В.В. Путина, который явно и неявно стимулировал процесс формирования общенациональной идеологии. «Единая Россия», как партия поддержки Президента, вынуждена была взять на себя обязательство решения данной задачи. Рассмотрим тезисно, каким образом в процессе формирования и реализации такой идеологии функционально взаимодействовали ее концептуально-теоретический и актуализированный³ уровни.

На концептуально-теоретическом уровне, прежде всего, нужно было обеспечить правовое обоснование необходимости общенациональной идеологии, с учетом наличия в Конституции РФ вышеуказанных статей. В результате теоретико-правовой опорой стала ст. 7 Конституции РФ, в которой четко и однозначно сформулирована официальная идеология социального государства:

«Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Вторая глава Конституции добавляет к перечню гарантий социальной защиты право на труд, на отдых, обещает государственную защиту семьи, социальное обеспечение по возрасту (а также в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей), право на жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду и образование, на доступ к культурным ценностям.

¹ Манхейм К. Идеология и утопия. М., 1996. С. 56.

² Лоренц К. Восемь смертных грехов цивилизованного человечества // Знание-сила. 1991. № 1. С. 27.

³ То есть внедряемый в массовое сознание с помощью информационно-коммуникационного воздействия и агитационно-пропагандистской деятельности партии.

Тем самым конституционно закреплённая официальная идеология социального государства «обязывает» всех субъектов политики Российской Федерации включать «левые ценности» в свои программы.

Исходя из этого, с момента своего возникновения «Единая Россия» в качестве важнейшей составной части своей программы включила социал-демократическую составляющую, провозгласив своей целью успех России в XXI в. Это означает «превращение ее в один из мировых центров политического и экономического влияния, культурного и нравственного притяжения», «прорыв к новым рубежам развития, утверждение нового качества жизни и безопасности». Но одновременно успех России — это «успех каждой российской семьи, каждого отдельного российского гражданина. Успех в самом обычном, житейском понимании этого слова: воспитывать детей без страха за их будущее, знать, что человека ждет достойная и обеспеченная старость, иметь возможность реализовать себя в любимом деле, быть уверенным в том, что каждый гражданин страны окружен ее заботой и вниманием»¹.

Ключевой установкой, в которой сконцентрирована сущность идеологии «Единой России», является положение о том, что «партия считает необходимым одновременно решать и задачи развития современной рыночной экономики и выстраивания новой, эффективной системы социальной защиты»². Это означает, что экономику страны следует развивать на конкурентных началах, а результаты ее развития использовать на началах социальной справедливости.

Здесь содержится идеологическая квинтэссенция синтеза либеральной и социал-демократической сущности программы «Единой России», которая нашла свое дальнейшее развитие в различных конкретных блоках в Манифесте партии, принятом на втором съезде в 2003 г.³, и в последующих партийных документах.

На седьмом съезде 2006 г. была утверждена программа деятельности единороссов до 2017 г. Политических целей в ней намечено много — например, победа на выборах разного уровня. Задач же всего четыре, каждая из которых фактически коррелируется с либеральной и социал-демократической идеологией: сбережение российского народа, превращение российской экономики в инновационную, искоренение коррупции и общее повышение качества работы государства⁴.

Не меньшее значение в программе и агитационно-пропагандистских материалах единороссов имеет и элемент консервативной идеологии. Уже на выборах 2003 г. для привлечения на свою сторону населения «Единая Россия» использовала, прежде всего, страхи и сомнения граждан перед неопределенностью и нестабильностью своего существования. Именно борьба с этими страхами и стала главной сюжетной линией политической деятельности партии власти и

¹ МАНИФЕСТ Всероссийской политической партии «Единое и Отечество» — Единая Россия. М., 2001. С. 3–4.

² Там же.

³ См.: Манифест Всероссийской политической партии «Единое и Отечество» — Единая Россия «Путь национального успеха» — одобрен II Съездом Партии 29.03.2003 г. М., 2003. С. 8.

⁴ См.: Партия спросила: что надо? «Единороссы» взяли повышенные обязательства // Российская газета. Неделя. 2006. 8 дек. С. 3.

основой ее успеха на выборах в Госдуму. Сыграла свою роль и постоянная апелляция к традиционным для большинства российского населения ценностям — патриотизму, сильному государству, державности, патернализму и т.п. Их успешное использование в ходе избирательной кампании также существенно повлияло на обоснование единокороссами контура общенациональной идеологии, представленной в концепции «суверенной демократии».

Один из главных ее идеологов В. Сурков так раскрывал суть концепции: «Эта модель создана в противовес модели “управляемой демократии”, навязываемой некоторыми центрами глобального влияния всем народам без разбора — силой и лукавством — шаблонная модель неэффективных и, следовательно, управляемых извне экономических и политических режимов».

«У нас есть все, что есть в любой демократической стране. Претензии к России подогреваются интересом тех людей, которые радикально настроены (в плане понимания демократических ценностей), это их право. Но почему должна учитываться только их точка зрения?»¹ — спрашивает он.

В. Сурков заявил, что России не хватает национальной идеологии, и подчеркнул, что она не будет по принципиальным моментам отличаться от общеевропейских ценностей и моделей: «Конечно, российская версия европейской культуры специфична, но она не более специфична, чем германская, французская или британская версия». По мнению В. Суркова, России не хватает национальной идеологии и элиты, которая разделяла бы эту идеологию, четко понимала цели и задачи, стоящие перед страной: «Наша нация должна объясниться сама с собой. Национальная идеология должна “обогащать” выстроенную вертикаль власти. Невозможно удерживать только административно то, что должно удерживаться образами будущего, идеалами, ценностями»². Согласно идеологической парадигме «суверенной демократии» Россия, как суверенное государство, оставляет за собой право самостоятельно определять сроки, формы и методы движения к демократии.

Главным публичным манифестом новой доктрины стала статья В. Суркова «Национализация будущего», в которой он суммировал размышления на тему «суверенной демократии», а также ключевые аргументы «за» и «против» этого концепта. Его ключевой тезис — «суверенная демократия» есть *универсальная форма* политического устройства нации в условиях глобализации. Россия не изобретает эту форму в виде особого пути, а лишь адаптирует ее к собственной специфике. И тогда, утверждает Сурков, «допустимо определить суверенную демократию как прообраз политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими»³.

¹ Сурков В. Наша российская модель демократии называется «суверенной демократией» // <http://www.edinros.ru/news.html?id=114108>.

² Там же.

³ Сурков В. Национализация будущего. Параграфы *pro* суверенную демократию // Эксперт. 2006. № 43. С. 102.

Согласно разделу официального Интернет-сайта «Единой России»¹, посвященному «суверенной демократии», свой вклад в формирование данной концепции, кроме В. Суркова, внесли такие известные политологи и общественные деятели, как В. Никонов, Г. Павловский, В. Фадеев, В. Третьяков, А. Мигранян, А. Чадаев, М. Соколов, Л. Поляков, Л. Радзиховский.

Введение данного понятия сразу вызвало неоднозначное отношение и критику со стороны различных политиков и политологов. Проблему суверенной демократии обсудили представители всех крупнейших политических партий Российской Федерации, ведущие юристы, эксперты-политологи. Обсуждение показало существенные различия на суть и смысл этого понятия². Особенно активизировалась дискуссия после лекции В. Суркова «Русская политическая культура. Взгляд из утопии»³.

Обозначились несколько принципиальных позиций — от жесткой критики со стороны либералов⁴ до ее безоговорочного принятия в качестве общенациональной идеологии⁵. Не вдаваясь в дискуссию (это тема отдельного самостоятельного исследования), отметим лишь, что данная концепция фактически стала официальной идеологией «Единой России», а следовательно, и официальной государственной идеологией, реализуемой «партией власти» после победы на выборах 2007 г.⁶

В целом, оценивая идеологию «Единой России» на предмет соотношения теоретико-концептуальных и актуализированных уровней ее функциональности, можно сделать следующие обобщения.

С одной стороны, можно констатировать, что данная идеология содержит внутреннее теоретическое противоречие. Проявляется оно в том, что на уровне рефлексивной функции идеология «Единой России» включает в себя равнозначные элементы консервативной, либеральной и социал-демократической идеологий. Объединение данных идеологических элементов, на наш взгляд, носит компилятивный характер, который привел к отсутствию единой, логически непротиворечивой, научно обоснованной теоретической базы идеологии единороссов. Обусловлено это тем, что каждая из указанных идеологий имеет

¹ <http://www.edinros.ru/news.html?id=114545>.

² См.: Российская газета. 2006. 6 сент.

³ См.: Сурков В. Русская политическая культура. Взгляд из утопии // Независимая газета. 2007. 22 июня.

⁴ См.: Белых Н. Идеология суверенной бюрократии // Независимая газета. 2007. 20 июля; Самарина А., Варшавчик С. Суверенную демократию — каждому. Эксперты считают использование идеологического новояза в партийных документах изобретением политического велосипеда // Там же. 2006. 31 авг.; Бовт Г. Владислав Сурков: прагматический идеализм // Там же. 2007. 22 июня; Барцевский М.Ю. Цивилизация суверенной не бывает // Там же. 2007. 29 июня.

⁵ См.: Интервью с Б. Грызловым // Независимая газета. 2007. 20 июля; Поляков Л.В. «Суверенная демократия»: политический факт как теоретическая предметность // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 59–68; Дугин А. «Суверенная демократия» — признак появления у России идеологии // Время новостей. 2006. 20 сент.; <http://www.vremya.ru/2006/171/4/161294.html>.

⁶ Предвыборная Программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» «План Путина — достойное будущее великой страны». Принята VIII Съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» 1 октября 2007 г., г. Москва // <http://www.edinros.ru/news.html?rid=3144>.

свое собственное мировоззренческое и ценностное ядро, связанное единой логикой в оценках прошлого, настоящего и будущего данного сообщества. Синтезировать их, без выделения в качестве базового стержня какой-либо одной из перечисленных идеологий, невозможно.

С другой стороны, на актуализированном уровне данное теоретическое противоречие идеологии «Единой России» оборачивается функциональным выигрышем, в значительной степени обеспечивающим ее доминирующее положение в политической жизни современной России. Трехэлементная база идеологии дает широкий простор для тактического оперативного использования данных элементов в практической деятельности партии на основе равноценной компиляции ее составляющих.

Для ответа западным критикам, негативно оценивающим авторитарные тенденции «путинско-медведевского» режима, активно используется либеральная составляющая идеологии «Единой России». В этом случае акцент делается на значимость плюрализма, демократических прав и свобод в обществе, на государственную поддержку частной собственности, конкуренцию, на рыночные начала в экономике и т.д. Особую роль играет постоянная апелляция к ценностям гражданского общества и необходимости создания условий для его развития и укрепления.

Для привлечения патерналистски настроенных социальных групп (к которым в России принадлежит подавляющая часть населения¹) широко используется социал-демократическая по сути концепция социального государства с совокупностью конкретных направлений поддержки и социальной защиты российских граждан.

Для воздействия на сторонников сильного государства (как «левого», так и «правового» толка) используются консервативные ценности державности, патриотизма, преемственности традиций, семейные и религиозные ценности, морально-нравственные основы в жизни общества и каждого отдельного человека, особое отношение к армии и др.

Такое многоуровневое сегментирование идеологического воздействия на актуализированном уровне в определенной степени помогает реализовывать и концептуально-теоретическую функцию общественного целеполагания. В представленной идеологии обосновывается многовекторность политического и социально-экономического развития современной России, стратегические цели, этапы и тактические способы их реализации (национальные проекты прежде всего), основные принципы движения общества к ним и та цена, которую необходимо будет заплатить за их достижение. Сохранение России как великой суверенной державы, играющей доминирующую роль в мировом политическом процессе, укрепление ее политических и экономических позиций, обороноспособности, повышение жизненного уровня большинства населения — все эти цели не являются новыми, но они впервые представлены единороссами как вполне реальные и достижимые в ближайшей исторической перспективе.

Наличие таких «научно обоснованных» стратегических целей помогает реализовывать на актуализированном уровне важнейшую функцию политической

¹ См.: Пивоваров Ю.С. Русская политика в ее историческом и культурном отношении. М., 2006. С. 77–78.

мобилизации. Наличие понятных и близких для большинства граждан целей и принципов общественного развития существенно меняет психологическое состояние общества, повышает его социальный оптимизм и веру в собственные возможности. В результате состояние массовой фрустрации и социальной апатии 1990-х гг. заменяется для значительной части населения на надежду в «светлое суверенное и демократическое будущее России».

В этом заключается еще одно позитивное значение идеологии «Единой России» и концепции «суверенной демократии». Несмотря на противоречивое отношение к последней, развернувшееся обсуждение и агитационно-пропагандистская деятельность единороссов привели к тому, что понятие «суверенная демократия» выполняет важнейшую реабилитационную функцию, возвращая в контекст общественных дискуссий очевидно дискредитированное, но абсолютно базовое для России слово «демократия»¹.

На наш взгляд, это действительно один из самых сильных потенциальных идеологических ресурсов данной концепции. Внедрение (хотя бы и в самобытном варианте) позитивного отношения к ценностям демократии² в массовое сознание в результате актуализации идеологии «Единой России» имеет и стратегические последствия, так как постепенно (особенно для подрастающих поколений) меняет характер политической культуры россиян. В перспективе накопленный социокультурный потенциал положительного отношения к демократическим ценностям позволит использовать их и другим политическим силам, в том числе и праволиберального толка.

Особое значение имеет также реализация на концептуальном и актуализированном уровнях идентификационной функции идеологии единороссов. Ключевое значение для стабильности общественных отношений в полиэтничной и поликонфессиональной России имеет ее политическая идентификация как «суверенной демократии». Это позволило и с концептуальной, и с правовой точек зрения закрыть (по крайней мере, снять с повестки дня) вопрос о «множественности» суверенитетов в федеративном государстве. Тем самым на вопрос о ранжированности политических идентичностей дан однозначный и обоснованный ответ о безусловном приоритете общедоказательного уровня над региональными.

Кроме того, представляя систематизированное и научно обоснованное восприятие политики и ее места в жизни общества, идеологи «Единой России» смогли идентифицировать ее как центристскую партию, ориентированную на интересы большинства населения. Это позволило на актуализированном уровне ослабить укорененное стереотипное восприятие «партии власти» как «партии чиновников» и обеспечило ее восприятие как «общенародной». С тактической точки зрения такие центристские идентификационные признаки и соответствующее информационно-коммуникационное позиционирование «Единой России» позволяет ей занять свою собственную нишу в партийно-политичес-

¹ См.: Поляков Л.В. «Суверенная демократия»: политический факт как теоретическая предметность // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 67–68.

² Нельзя забывать, что в результате радикальных постсоветских преобразований (проведенных под демократическими лозунгами) и существенного снижения уровня жизни для большинства населения до конца 1990-х гг. слово «демократ» для значительной части россиян имело ругательное значение, а нередко и заменялось неприличным созвучным понятием.

ком спектре, выгодно демонстрировать свои отличия от других и тем самым обосновывать свои претензии на власть.

В целом, выделенные функциональные особенности идеологии «Единой России» позволяют на актуализированном уровне реализовывать еще одну важнейшую функцию — легитимацию существующей политической системы, ее основных институтов, механизмов и принципов функционирования. Идеологические концепты «Единой России», оформленные в предвыборную платформу, получив на выборах большинство, формализуют социальную значимость данных претензий и легитимацию конкретного политического режима. С учетом того, что эти партийные концепты идентичны базовым пунктам президентской программы деятельности (которая воспринимается большинством населения как доминирующая и определяющая), можно оценить их легитимационный потенциал как результативный и высокоэффективный.

Несмотря на то, что в реализации совокупности рассмотренных идеологических функций «Единой России» большую роль играет манипуляционное начало, последствия ее нельзя оценивать однозначно. Очевидно, что для самой партии приоритетными задачами выступает сохранение существующего режима и тех возможностей, которые он предоставляет для членов партии в результате отправления властных полномочий.

Вместе с тем публичная институционализация партийной программы в ведущие направления государственной политики обязывает членов партии прилагать усилия по их реализации. Запущенный механизм преобразования идеологических концептов в конкретные государственные программы и политические решения имеет свою собственную внутреннюю логику, которой члены партии в той или иной степени вынуждены подчиняться.

В результате идеологические концепты усиливают государственную власть и, соответственно, увеличивают эффективность общественных и государственных преобразований, повышают результативность принимаемых политических решений. Тем самым идеология «Единой России» позволяет в определенной степени разрешить диалектическое противоречие любой общественно-политической системы, заключающееся в удовлетворении двух важнейших объективных потребностей.

Первая — это потребность системы в постоянном обновлении и совершенствовании, в устранении различных социальных противоречий и конфликтных ситуаций, в постоянной адаптации к новым внутренним и внешним условиям. Вторая — это потребность системы и общества в стабильности и преемственности своего развития. Если в 1990-е гг. акцент делался на радикальном демократическом обновлении, то в 2000-е гг. идеологическим приоритетом становится обеспечение уверенности у российских граждан в завтрашнем дне, в необходимости укрепления роли государства в решении всех важнейших общественных вопросов. Эта задача представляется особенно значимой в условиях продолжающегося мирового финансового кризиса.

Л.В. Савинов,
кандидат политических наук, доцент
Сибирской академии государственной службы

Этнополитика в современной России: некоторые проблемы конституционно-правового обеспечения

Под этнополитикой в широком смысле принято понимать определенную сферу политической жизни общества, в которой так или иначе затрагиваются интересы и чувства этнических групп (общностей) и других акторов, включенных в этнополитические отношения. В узком смысле этнополитика — это конкретная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных институтов гражданского общества, направленная на регулирование межнациональных отношений. В силу последнего можно говорить о государственной или, к примеру, муниципальной этнополитике. При этом последняя находится в фокусе многих обществоведческих наук: этносоциологии, этнополитологии, права и т.д.

Целью нашего исследования является теоретико-методологический анализ конституционно-правовых проблем этнополитики современной России. Для успешного достижения указанной цели необходимо ответить как минимум на три вопроса: 1) какие методологические основания лежат в основе действующей модели этнополитики (национальной политики в официально принятой терминологии); 2) каково состояние нормативно-правового обеспечения современной государственной этнополитики; 3) как проявляется проблематика права и правоприменительная практика в данной сфере.

В российской науке все еще нет терминологического согласия и понятийной четкости в этнополитике. Научно-методологические концепты эссенциализма в его крайней примордиальной форме находятся в жесткой конкуренции с не менее крайними подходами конструктивизма. На этом фоне стремление отдельных исследователей найти точки соприкосновения между данными научными парадигмами и разработать интегральные или полипарадигмальные теории остается все еще недостаточным для преодоления обозначенной проблемы. И этот сугубо научный спор между эссенциалистами и конструктивистами далеко не так безобиден в преломлении реальной политики. Ведь от того, какие термины и понятия мы используем и какими смыслами их наполняем (к примеру, формулируем нормы конституционного права), напрямую зависит политика государства и ее эффективность в решении вопросов межэтнических отношений. От этого зависит и политико-идеологическое содержание массового сознания россиян. Другими словами, политическая задача построения российской общегражданской нации — это в том числе задача включения и закрепления в широком публичном дискурсе и даже в языке повседневности таких категорий, как «этническая группа», «этничность», «этническое» и «этнополитика». И как эмоционально замечает заместитель директора Института

этнологии и антропологии РАН С.В. Чешко, «пока даже терминология осталась у нас на уровне 1950-х годов. Ну, нет у нас наций и народностей, наука давно от этого отказалась. Есть одна российская нация, которая существует, кстати, уже несколько сотен лет. Если уж Президент страны говорит о российской нации, то ему надо верить. Не может быть у российских народов, живущих в России, никаких диаспор»¹.

Таким образом, ревизии должна подвергнуться «священная корова» советской этнологии и вообще обществознания — термин «национальная политика». По нашему глубокому убеждению, национальная политика, национальные интересы, национальные проекты — это внутренняя и внешняя политика государства. Так, в Организации Объединенных Наций Россия представлена как нация-государство (nation-state), а не как конгломерация этнонаций. В силу этого необходимо максимально широко вводить в политическую и правовую практику термин «этническая политика», или «этнополитика». Отметим, что полиэтничность и мультикультурализм с современным миром — уже норма, нежели исключение и уникальность.

Вообще попытка иерархического разделения этнических групп на собственно нации (этнонации), народности и племена как исторические формы этноса глубоко ошибочна по содержанию и опасна в своих политических последствиях. Еще более опасно сохраняющееся закрепление данного принципа, восходящего к известному сталинскому определению нации, в действующей Конституции и законах РФ. Ведь федеративное устройство России сохранило советскую модель этнофедерации, хотя последние события по объединению автономных округов с ядровыми субъектами свидетельствуют о том, что и здесь наметились серьезные изменения: попытка трансформации этнофедерации в территориальную федерацию. Таким образом, этнизация государственного устройства и политики в целом ведет к разделению народов по статусам, по правам и возможностям реализовывать свои интересы и отстаивать свои ценности. Именно поэтому необходимо максимально полно использовать достижения современной мировой науки в этнической сфере и уйти от методологических пут советского прошлого, основанных на глубоко примордиальном понимании этноса и этничности.

Сохранившаяся в нашей научной, правовой и общественной практике терминология советской «национальной политики» сегодня представляет собой реальную этнополитическую опасность и продуцирует новые вызовы и угрозы социальной стабильности и безопасности.

Как уже было отмечено, всякая политика, и этнополитика в том числе, институализируется главным образом через конституцию и законы.

В современной России этнополитика — это в первую очередь соотношение индивидуальных и групповых прав. И если строго придерживаться правила о том, что государство как социальный институт составляют равноправные

¹ Стенограмма семинара-совещания «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации государственной национальной политики». 22 марта 2007 г. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2007. №10. Ч. 2. С. 4.

граждане, а не равноправные этнические общности, то теряет всякий смысл спор о приоритетах или даже паритетах между личными и групповыми правами. Однозначно, что никаких приоритетов и паритетов групповых этнических прав над индивидуальными быть не может. Именно поэтому титульные этнические общности национальных субъектов РФ по определению не могут претендовать на территорию этих административно-территориальных образований. Конечно, могут быть исключения, которые связаны с необходимостью защиты интересов самого существования каких-то этнических групп, находящихся в экстремальных условиях. При этом преференции должны получать не этносы как этнические группы, а общины, где живут данные группы. Причем такие общины могут быть как моноэтническими, так и полиэтническими.

Отметим, что нормы о правах и свободах человека и гражданина, закрепленные в Конституции РФ, соответствуют Декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений, Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам и другим международно-правовым актам¹.

В Конституции России и отечественных законах имеется значительное разнообразие в терминологии, обозначающей социальные общности, в том числе и этнические. При этом в тексте Основного Закона нет упоминания российской нации. Здесь встречаем следующие варианты: «народ», «многонациональный народ Российской Федерации», «народы, населяющие соответствующие территории», «национальные меньшинства», «коренные малочисленные народы», «малочисленные этнические общности», а также признается расовая и национальная принадлежность индивидов (преамбула, ст. 3, 9, 19, 26, 68, 69, 71, 72, 82). В российских законах можно встретить словосочетания «этнические группы», «малочисленные этнические общности», «малочисленные народы», «коренные малочисленные народы», «малочисленные коренные (аборигенные) народы» и т.д. Все эти термины имеют в основном символическое, а не практическое значение и во многом исходят из этнонационалистических допущений². Они так или иначе связаны с этническим меньшинством, понятийный статус которого до сих пор является дискуссионным и не закреплен в международно-правовых актах. Его нет и в Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств.

В Конституции России нечетко разграничены предметы ведения Федерации и ее субъектов относительно защиты прав этнических меньшинств. Так, она устанавливает, что в ведении Российского государства находятся «регулирование и защита прав национальных меньшинств» (п. «в» ст. 71), а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов — «защита прав нацио-

¹ См.: *Пешперова И.Ю.* Права национальных меньшинств и их защита в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). СПб., 2001.

² См.: *Малахов В.С.* Категория «Этническое меньшинство» в российском публичном и законодательном дискурсах // *Мир России.* 2008. № 33. С. 67–91.

нальных меньшинств» и «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (п. «б» и «м» ч. 1 ст. 72).

Текущее нормативное регулирование прав этнических меньшинств и этнополитики как таковой в России осуществляется на трех уровнях:

- на федеральном (в федеральных законах и подзаконных актах);
- на уровне субъектов (в соответствующих законах и подзаконных актах);
- на муниципальном (в нормативных актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления).

Вместе с тем обозначенная система нормативного регулирования этнополитики в современной России имеет ряд пробелов на каждом уровне. Нет и единой концепции развития такой системы.

Представляется, что наиболее адекватной специфике Российской Федерации является субсидиарная модель этнополитики, основанная на принципах мультикультурализма¹.

Таким образом, предлагаем внесение изменений в конституционно-правовые акты Российской Федерации по двум направлениям. Во-первых, следует трансформировать язык законов (терминологическая правка). Во-вторых, необходимы серьезные дополнения в нормативно-правовую базу, регулирующую этнополитику. В последнем случае речь идет главным образом о Концепции этнополитики в Российской Федерации, которая должна заменить морально устаревшую Концепцию национальной политики, и Федеральном законе «О национально-культурной автономии».

Необходимо ускорить и принятие Федерального закона «Об основах государственной этнополитики», который в сегодняшнем варианте называется «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений в Российской Федерации» и, по сути, может привести к выхолащиванию содержательной стороны этнополитики, сведению всего спектра этнического развития и взаимодействия к узкой нише собственно этнокультурного развития.

¹ Подробнее об этом см.: *Савинов Л.В.* Общество и этнополитика: специфика этнополитических процессов в Сибирском федеральном округе. Новосибирск, 2005. С. 112–133.

М.А. Баймуратов,

*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки и техники
Украины, зав. кафедрой
Мариупольского государственного
гуманитарного университета*

Роль европейских стандартов местного самоуправления в формировании компетенции органов местного самоуправления Украины

Мощные интеграционные процессы, развернувшиеся в государствах Западной Европы во второй половине XX в., вызвали к жизни необходимость выработки единых подходов ко многим сферам и областям политической, экономической и социальной жизни, объективно обусловили потребность в унификации внутригосударственного законодательства посредством выработки качественно новой группы международно-правовых норм, именуемых в настоящее время международными стандартами. Права человека и предпринимательская деятельность, международная торговля и профессиональная подготовка кадров — эти и другие вопросы регулируются множеством правовых норм международного характера, разработанных в рамках европейских межгосударственных организаций регионального характера.

Особую роль в европейских интеграционных процессах играет местная демократия, выступающая в качестве одного из важнейших факторов объединения стран континента и включающая в себя практически всех граждан стран-участниц, выступающих на этом уровне публичной власти в качестве жителей определенных территориальных единиц конкретных государств.

Особенностью международных стандартов в сфере местного самоуправления является, прежде всего, то, что они регламентируют совместно выработанные государствами принципиальные подходы и международно-легальные принципы становления, формирования и функционирования института местного самоуправления на территории конкретных государств. Закрепление таких положений на уровне сообщества государств посредством рамочных норм международного права свидетельствует не только о важности этого института в национальном (внутригосударственном), но и в международном аспекте, характеризуемом актуализацией и глобализацией предметов правового регулирования¹.

Обращение отдельных государств, их групп, региональных объединений к проблемам выработки общих подходов становления и функционирования мес-

¹ См.: Орзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления. Одесса, 1996. С. 54–55.

тной демократии дает возможность сделать вывод о принадлежности этой области внутригосударственных социальных отношений к источникам международного права. В результате систематического толкования положений ст. 38 Статута Международного Суда (многостороннего международного соглашения, участниками которого являются фактически все государства мира), содержащей общепризнанный перечень источников международного права, возможно сделать вывод о принадлежности международных стандартов функционирования местной демократии к международным конвенциям специального порядка, устанавливающим правила, признаваемые большинством государств¹. Причем в некоторых международных документах, содержащих стандарты по становлению и функционированию местной демократии, указывается, что заключаемые межгосударственные соглашения в сфере управления прямо детерминированы стремлением к достижению «более сильного единства» между государствами (преамбула Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.)², либо прямо утверждается, что такие документы, содержащие общие принципы и подходы, принимаются со специальной целью — «являться для всех наций стандартом, к которому следует стремиться, пытаясь достигнуть более демократического процесса, улучшая таким образом благосостояние своего населения» (преамбула Всемирной декларации местного самоуправления 1985 г.)³.

В этом отношении представляет интерес механизм разработки и принятия международно-правовых документов, содержащих международные стандарты. Здесь следует учитывать соотношение весьма близких понятий: «источники международного права» и «источники международно-правовых обязательств». Второе понятие представляется более широким, чем первое, так как включает в себя не только нормы международного права, но и односторонние акты, посредством которых государства могут брать на себя определенные международно-правовые обязательства. Поэтому в процессуальной деятельности формирования международных стандартов можно выделить не только совместную деятельность государств по разработке основных международных соглашений концептуального порядка, но и процесс одностороннего присоединения государств к уже разработанным международным документам, включающим в себя международные стандарты. Украина в процессе своей интеграции в общеевропейское правовое пространство пошла по второму пути.

Подписание двумя и более государствами соглашений по широкому кругу вопросов международных отношений, их последующая легализация и реализация есть процесс разработки, признания, взятия обязательств по исполнению и реализации международных правил поведения, имеющих нормативный, типологический, стереотипный характер, которые в силу своей обязательности, повторяемости и гипотетической предсказуемости становятся стандартами. Следует также отметить, что документы, содержащие международные стандарты

¹ См.: Charter of International Court of Justice // Basic Documents in International Law. Fourth edition. Ed. by Ian Brownlie. Oxford, 1995. P. 29–35.

² См.: Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г. Страсбург, 1986.

³ См.: Всемирная Декларация местного самоуправления 1985 г. Гаага, 1986.

местной демократии, подобно международным стандартам прав человека, в первую очередь регламентируют важнейшие вопросы, конституирующие становление и функционирование этого института на территории конкретного государства, и таким образом прямо затрагивают суверенную власть и вступают с нею во взаимодействие. Поэтому легализация и реализация данных стандартов на конкретной территории напрямую зависит от государственного протекционизма.

В своем подавляющем большинстве европейские стандарты местного самоуправления были приняты в рамках Совета Европы (далее — СЕ) — региональной международной межправительственной организации (далее — ММПО), объединяющей в настоящее время 46 государств континента. Доминантной философской идеей СЕ являются права человека, их признание в рамках государств, а также охрана и защита на внутригосударственном и международном уровнях. Свидетельство реализации этой цели — свыше ста пятидесяти различного рода конвенций и соглашений, охватывающих различные аспекты прав человека, охраны окружающей среды, культуры, спорта и профессионального образования. СЕ является единственной ММПО, непосредственно занимающейся в рамках реализации прав человека проблемами местного самоуправления. Этой организацией был разработан ряд документов в данной области, появление которых было обусловлено активизацией разноуровневой интеграции ее государств-членов, в том числе и на локально-региональном уровне, что вызвало необходимость сопоставления систем управления местных органов власти в различных странах и поиска унифицированных подходов к их дальнейшему развитию.

Начало процессу создания документов, содержащих международные стандарты, было положено в 1968 г., когда созданная СЕ Постоянная конференция местных и региональных властей Европы в своей резолюции № 64 (1968 г.) выступила с предложением о принятии Декларации принципов местного самоуправления. Первый такой документ комплексного характера, известный в настоящее время как Европейская хартия местного самоуправления, разрабатывался более пятнадцати лет и после одобрения правительствами 23-х государств был открыт к подписанию членами СЕ только 15 октября 1985 г. Следует указать, что относительная «молодость» этого документа, как и длительный период его разработки, свидетельствует о том, что проблема взаимоотношений местных и центральных властей является весьма сложной не только для нынешнего этапа политического развития Украины, но и для давно сложившихся и потому лучше разработанных демократических систем, в частности в странах Западной Европы¹.

Следует, однако, отметить, что местные власти стран Западной Европы не отличались пассивностью в интеграционных процессах, охвативших континент, и пока правительства столь длительное время разрабатывали подходы к унификации местной демократии, они самостоятельно осуществляли деятельность, направленную на укрепление международного сотрудничества и выработку общих принципов местного самоуправления. В основе этой деятельности, приведшей в итоге к формированию приграничных регионов, лежали

¹ См.: *Орзих М.Ф., Баймуратов М.А.* Указ. соч. Гл. II. § 1.

этническая или языковая близость, или однородность населения, проживающего на сопредельных территориях государств, высокий уровень межличностных контактов, близость элементов социальной психологии, культуры.

Эти процессы приобрели столь стремительный характер и привели к столь позитивным результатам (начиная с середины 60-х гг. до начала 70-х гг. XX в. в результате локальной интеграции на приграничных территориях Франции, Швейцарии, ФРГ, Бельгии и Скандинавских государств было образовано более 20 регионов, достигших по своей инфраструктуре уровня приграничных), что государствами-членами СЕ в мае 1980 г. в Мадриде был подписан договор «О Европейской типовой конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или органами власти», который затем был трансформирован в многостороннюю конвенцию о принципах такого сотрудничества¹.

Таким образом, еще до выработки общих подходов к местной демократии, государства-члены СЕ по инициативе своих местных властей уже разработали и приняли международные стандарты приграничного сотрудничества органов местного самоуправления, являющегося одним из наиболее интенсивных и развитых видов их международного сотрудничества, их важнейшим правом по Европейской хартии о местном самоуправлении, а также одним из обычных полномочий, которые вошли в компетенцию этих органов в сфере внешнеэкономической деятельности.

Важной особенностью Европейской типовой конвенции являлся ее открытый характер, в результате чего она могла быть подписана и государствами-нечленами СЕ. Поэтому государства, которые разделяли идеи и подходы СЕ в этой сфере местной демократии, но не обладали членством в данной организации, могли косвенно стать ее потенциальными членами. По такому пути пошла Украина, которая еще 14 июля 1993 г. присоединилась к типовой конвенции², подтвердив тем самым свою приверженность европейским стандартам местного самоуправления.

Путь Украины к Европейской хартии местного самоуправления был более сложен. При вступлении в члены СЕ в ноябре 1995 г. Украина взяла на себя обязательство в течение года после вступления подписать и ратифицировать этот документ³, что и было выполнено: от имени государства Хартия была подписана министром иностранных дел Украины Г. Удовенко 6 ноября 1996 г.⁴, а 15 июля 1997 г. она была ратифицирована Верховной Радой Украины⁵.

В настоящее время эти документы, принятые СЕ, благодаря процессам становления на Украине системы местного самоуправления и разработкам отечественных ученых достаточно известны как специалистам, так и юридической общественности. Они носят конституирующий характер, поскольку закрепляют основные подходы к становлению и формированию общей

¹ См.: Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р. Київ, 1992.

² См.: Відомості Верховної Ради України. 1993. № 36. Ст. 370.

³ См.: Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи №190 (1995) від 26 вересня 1995 р. щодо вступу України до Ради Європи // Політика і час. 1995. № 12. С. 79–81.

⁴ См.: Подписание документа // Голос Украины. 1996. 15 нояб.

⁵ См.: Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.97 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

(Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.) и специальной (Европейская конвенция о трансграничном сотрудничестве 1980 г.) компетенции органов местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., например, определяя сферу компетенции органов местного самоуправления, закрепляет требования к ней:

— по общей легализации: а) основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом; б) данное положение не исключает предоставления этим органам отдельных конкретных полномочий в соответствии с законом (ч. 1 ст. 4 Хартии);

— по автономии: органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти (ч. 2 ст. 4 Хартии);

— по обоснованию предоставления и использованию делегированных полномочий: а) осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам (ч. 3 ст. 4 Хартии); б) органы местного самоуправления должны обладать свободой приспособлять их к местным условиям (ч. 5 ст. 4 Хартии);

— по объему и способу ограничения полномочий: а) предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными; б) данные полномочия могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом (ч. 4 ст. 4 Хартии).

Особый интерес представляют документы, принятые в рамках СЕ его структурными органами профильного характера, которые также содержат стандарты местного самоуправления, формирующие, как и Европейская типовая конвенция 1980 г., специальную компетенцию органов местного самоуправления. Здесь прежде всего имеется в виду деятельность Постоянной конференции местных и региональных властей СЕ, преобразованной в 1994 г. решением Комитета министров СЕ в Конгресс местных и региональных властей СЕ. Созданная в 1957 г. по инициативе государств-членов СЕ Постоянная конференция местных и региональных властей явилась первым в европейской истории международным органом, основной целью которого было представительство в СЕ более 130 000 общин (коммун) и тысячи регионов и их участие в европейском строительстве. Первоначально Постоянная конференция состояла из 192 представителей и такого же числа заместителей, избираемых от местных и региональных властей государств-членов СЕ правительствами этих стран по специальной процедуре. Местонахождением Конференции была избрана штаб-квартира СЕ в г. Страсбурге (Франция), с целью реализации своих задач она была наделена консультативным статусом при этой организации. Она собиралась один раз в год для обсуждения конкретных вопросов, принимаемых на европейском уровне, которые представляли интерес для местных и региональных властей, а также вопросов сотрудничества на местном, региональном и европейском уровнях. Основными вопросами, которые СЕ ставил перед Конференцией и по которым запрашивались консультации, являлись: развитие и

демократия на местном и региональном уровнях; становление международного межмуниципального и межрегионального экономического, культурного и лингвистического сотрудничества; активизация приграничного межрегионального сотрудничества; совместные действия местных властей по проблемам иммиграции, кризисных явлений¹.

Кроме этого, на заседаниях Постоянной конференции обсуждались актуальные вопросы, представляющие политический интерес для местных и региональных властей всей Европы. Свои решения и консультации по различным вопросам, которых по состоянию на 1994 г. насчитывалось около 300, Постоянная конференция передавала на утверждение в Комитет министров СЕ с предварительным запрашиванием специального мнения по данным вопросам Парламентской Ассамблеи СЕ. В этих документах содержались рекомендации, адресованные другим европейским, национальным, региональным или местным властям, и даже проекты межгосударственных соглашений по вопросам специальной компетенции Постоянной конференции или предлагалось принятие других международно-правовых актов. Так, несмотря на консультативный статус этой институции в европейской интеграционной инфраструктуре, она сыграла значительную роль как в инициировании, так и в процессе разработки Европейской типовой конвенции о трансграничном сотрудничестве и Европейской хартии местного самоуправления.

Советы, рекомендации и решения Постоянной конференции формировались на основании докладов, подготовленных после детального обсуждения в пяти специализированных комиссиях. Эти комиссии обсуждали следующие вопросы: региональные проблемы и обустройство территорий; региональные и локальные структуры, финансы и управление; окружающая среда и строительство; культура, воспитание и средства массовой информации; социальное обеспечение и здравоохранение.

Значимость решений и рекомендаций Постоянной конференции определялась широким представительством в ней местных и региональных властей и возрастанием их роли в европейском строительстве. В последние годы существования Постоянной конференции в ней, кроме коммун (общин), были представлены немецкие и австрийские земли, французские департаменты, испанские и бельгийские провинции, британские и ирландские графства, итальянские автономные области, португальские округа, кантоны Швейцарии, т.е. те субъекты, которые несли на себе практический груз европейской интеграции.

Кроме этого, Постоянная конференция осуществляла свою деятельность посредством организации и проведения под ее патронажем международных конгрессов, конференций, семинаров, коллоквиумов и других мероприятий, в которых принимали участие не только ее члены, но и представители местных властей других государств, не являющихся членами СЕ, что делало возможным участие в них и представителей городов и регионов Украины.

Преобразование в январе 1994 г. Постоянной конференции в Конгресс местных и региональных властей Европы было обусловлено возрастанием роли «локального фактора» в европейской интеграции. После соответствующего решения

¹ См.: Pouvoirs Locaux et regionaux de l'Europe. СЕ, 1994. Р. 5.

Комитета министров СЕ Конгресс стал, по сути, одним из трех основных органов СЕ, наравне с Парламентской Ассамблеей СЕ и Комитетом министров СЕ, что повлекло за собой изменения в его структуре и функциональной направленности. В настоящее время Конгресс состоит из 236 представителей и 236 заместителей, в число которых входят избранные представители местных и региональных властей и официальные лица, непосредственно отвечающие за деятельность на этих уровнях власти, т.е. он не формируется правительствами государств-участников, как было ранее при формировании Постоянной конференции, а составляется путем кооптации из указанных категорий. Фактически же получается, что члены Конгресса практически избираются самими жителями европейских государств, и это находит свое подтверждение в том, что документы принимаются Конгрессом от имени граждан Европы¹.

Значение и роль Конгресса в рамках СЕ возрастает, так как Парламентская Ассамблея СЕ должна в обязательном порядке запрашивать у него консультации по вопросам его компетенции, а Конгресс в свою очередь дает Ассамблее рекомендации, которые должны быть ею учтены при принятии решений. Благодаря такому механизму деятельности Конгресс обладает возможностями предопределять решения Парламентской Ассамблеи СЕ по широкому кругу вопросов европейской интеграции, имеющих выход на локально-региональный уровень. В круг таких вопросов входят проблемы европейской интеграции на глобальном и локальном уровнях, развитие институтов муниципального и регионального управления в объединенной Европе, создание европейской системы коммуникаций, стандартов городского развития, локальной инновационной деятельности, медицинского обслуживания населенных пунктов, преодоление нестабильных и кризисных ситуаций в человеческих поселениях, регенерация промышленных зон и др.

Важная роль Конгресса определяется и тем, что он поддерживает тесные отношения с многочисленными европейскими специализированными организациями, действующими на уровне глав правительств государств Европы, в частности с теми, которые занимаются вопросами местной администрации, обустройства территорий, транспортом, трудоустройством, вопросами культуры, а также вопросами равенства в правах мужчин и женщин. Поэтому его решения и рекомендации зачастую играют иницилирующую, перспективную и во многом институциональную роль в позитивном решении вопросов, возникающих в рамках СЕ и непосредственно касающихся функционирования местных властей.

Отсюда можно сделать вывод, что, во-первых, документы, принимаемые в рамках Конгресса местных и региональных властей Европы по общим проблемам функционирования местной демократии, отражают общее единое мнение представителей местных общин и местных властей государств Европы и уже на этом этапе фактически выступают для них в качестве международных стандартов местной демократии, принятых в рамках ММПО. Во-вторых, такие документы с большой долей вероятности могут стать международными (межгосударственными) стандартами местного самоуправления и приобрести

¹ См.: Конгресс местных властей Совета Европы. СЕ, 1995. С. 3.

обязательную силу для государств-членов СЕ при их одобрении Парламентской Ассамблеей или Комитетом министров СЕ и последующем присоединении к ним. В-третьих, принимаемые документы легализуют компетенцию органов местного самоуправления посредством закрепления определенных полномочий. С этих позиций (институциональной и перспективной) такие документы рамочного характера заслуживают пристального внимания и изучения.

К ним прежде всего относится Европейская хартия урбанизма, разработанная и принятая Постоянной конференцией местных и региональных властей СЕ в 1993 г.¹ Работа над этим документом началась еще в 1980 г., когда по инициативе местных властей Европы в рамках СЕ проводилась долгосрочная программа под девизом «За лучшую жизнь в городе». Эта программа, направленная на возрождение городов континента, имела и более конкретные цели: улучшение городской природной среды обитания; реабилитацию существующей жилищной инфраструктуры; создание лучших социальных и культурных возможностей в городах; коммунальное развитие и участие в нем общественности. Ее итоговой задачей стала разработка документа, который явился программой СЕ в области городской политики и развития. Поэтому в разработке программы приняли участие и представители межправительственного комитета СЕ, состоящего из представителей национальных министерств государств-участников организации по вопросам городского развития.

Характерной особенностью этого достаточно объемного документа является наличие и обоснование в нем принципов эффективного городского управления и местной жизни, которые должны быть положены в основу урбанистской политики правительств и местных властей государств-членов СЕ. Особый интерес представляют направления городского развития, следование которым, по мнению СЕ, может способствовать возрождению и обновлению городской жизни. К ним прежде всего относятся следующие: развитие транспорта и транспортной инфраструктуры; контроль за состоянием окружающей природной среды и природы в городе; контроль за состоянием городской архитектуры и памятников старины; жилищное строительство; обеспечение городской безопасности и предупреждение преступности; контроль за положением инвалидов; организация спорта и досуга в городе; стимулирование развития городской культуры; развитие межкультурной (этнической) интеграции; организация здравоохранения; участие общественности в городском развитии и планировании; экономическое развитие.

Следует отметить, что разработанные принципы получили высокую оценку муниципалитетов государств Западной Европы, ввиду чего на пленарной сессии Постоянной конференции местных и региональных властей СЕ, проходившей в марте 1992 г. в Страсбурге, на их основе был принят промежуточный документ, получивший наименование Европейской декларации городских прав². Этот документ представляет особый интерес и для органов местного самоуправления Украины, так как он является: а) системным комплексом условий стабильного развития и функционирования городских поселений в современных

¹ См.: The European Urban Charter. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe. 1993.

² См.: The European Declaration of Urban Rights. SCLRA, 1992.

условиях, содержащим практически отработанные на локальном и закрепленные на международном уровне предметы ведения и полномочия городских властей; б) своеобразным кадастром городских прав, который должен в обязательном порядке найти свое отражение и закрепление в уставах (статутах) городов с учетом индивидуальных особенностей их развития. Президент Украины Л.Д. Кучма в своем выступлении на отчетно-выборном собрании Ассоциации городов Украины в январе 1997 г. отметил: «Устав города, другого населенного пункта должен стать важной формой реализации, территориальной громадой ее права самостоятельно определять структуру и порядок формирования исполнительного органа, схему организации самоуправления...»¹. Таким образом, положения Декларации городских прав могут быть восприняты органами местного самоуправления городов Украины.

В структурном отношении Европейская декларация состоит из преамбулы и 20 прав-принципов, которые не только названы, но и расшифрованы с акцентом на основные пути их реализации. Преамбула Декларации содержит в себе положение о том, что принимаемые от имени жителей всех городов Европы права городов основаны на их солидарности и ответственности и реализация этих прав является долгом всех горожан Европы.

Среди прав-принципов Декларации находят свое закрепление большинство принципов Европейской хартии урбанизма, однако их изложение является более кратким и лаконичным. Кроме того, с этимологической точки зрения эти права-принципы необходимо скорее рассматривать как права-обязанности, ибо каждое из них содержит в себе системоконкомплекс взаимных прав и обязанностей центра и мест, городской власти и жителей города. Например, принцип «здравоохранение» трактуется следующим образом: среда обитания и сфера взаимоотношений должны способствовать физическому и психологическому здоровью. Таким образом, за казалось бы простой формулировкой стоит сложный комплекс проблем, которые должны решать центральные и локальные (городские) власти при активном участии горожан с целью реализации этого принципа.

Все городские права, закрепленные в Декларации, можно разделить на 4 группы: в первую группу входят права на существование и безопасное функционирование городов; во вторую — права на создание достойных условий жизни для городских жителей; в третью — права по участию жителей городов в городском развитии; в четвертую — права на международное сотрудничество муниципальных органов и жителей городов.

К первой группе можно отнести право на общую безопасность (безопасный и надежный город, отличающийся большими возможностями, свободный от преступлений, других правонарушений и агрессии); чистую и здоровую окружающую природную среду (окружающая среда с чистым воздухом, водой, земельными угодьями, без шума и с защищенными природными ресурсами); экономическое развитие (основная роль городских властей в целенаправленных действиях, в принятии на себя непосредственной ответственности за созидание и состояние дел, экономический рост).

¹ Урядовий кур'єр. 1997. 29 січня.

Ко второй группе относятся: жилищное строительство (гибкая система строительства удобного жилья в соответствии с индивидуальными возможностями и личным выбором, с гарантией автономии и спокойствия); гармонизация функционирования в городе (проживание, работа, отдых и повседневные дела тесно взаимосвязаны с социальной активностью жителей); мультикультурная интеграция (сотрудничество этнических культур и религий на основе миролюбия и веротерпимости); здравоохранение; культура; спорт и досуг и т.д.

К третьей группе относятся: участие жителей в городской жизни (плюрализм демократических структур, характеризующийся участием городского управления в организации сотрудничества: вариабельность партнерства, организация взаимопомощи, информация и свобода в общении); создание системы обслуживания и др.

В четвертую группу может быть отнесено право городских властей на муниципальное сотрудничество (города вправе свободно участвовать в международных отношениях с другими коммунами).

Признание и восприятие законодателем и органами местного самоуправления Украины принципов, закрепленных в Европейской хартии урбанизма и Европейской декларации городских прав, позволят более четко систематизировать полномочия советов городского уровня, определить пределы их компетенции, расширив при этом сферу ответственности территориальных громад, и одновременно унифицировать «вопросы местного значения», являющиеся основным объектом местной демократии на Украине (ст. 140 Конституции Украины)¹, которые не нашли своей конституционной и законодательной регламентации. Кроме того, в перспективе они будут положены в основу хартий (уставов) городов и других населенных пунктов Украины, активизировав и модифицировав локальное правотворчество.

Важное конституирующее значение для системы местного самоуправления Украины имеют принципы, содержащиеся в Европейской хартии об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни, принятой СЕ в 1994 г. по инициативе Конгресса местных и региональных властей². Эта Хартия имеет единую природу с Европейской хартией местного самоуправления 1985 г., так как принята государствами-членами СЕ и, следовательно, носит для них обязательный характер, вследствие чего национальное законодательство этих государств должно соответствовать положениям Хартии.

В структурном отношении Европейская хартия об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни состоит из двух частей: первая содержит собственно принципы, реализация которых на практике государствами и местными властями обеспечивает реальное участие молодежи в функционировании местной демократии и стимулирует процессы становления гражданского самосознания и гражданской активности подрастающего поколения европейцев; вторая — принципы процессуального свойства, направленные на реализацию принципов первой части.

¹ См.: Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 31. Ст. 140.

² См.: European Charter on the participation of young people in municipal and regional life. СЕ, 1994.

В систему принципов первой части входит осуществление локальной политики по организации досуга молодежи и социокультурной деятельности, политики в области содействия занятости и борьбы с молодежной безработицей, политики жилищного строительства и развития, образовательной и воспитательной политики, направленной на участие молодежи в муниципальной и региональной жизни, мобильной молодежной политики как инструмента для лучшего регионального экономического баланса в Европе, социальной политики и здравоохранения, мер по созданию информационных центров и специализированных баз данных для молодежи, специфической политики для сельских регионов, специфической культурной политики и политики по охране окружающей среды. Эти принципы обладают системными свойствами, так как для реализации каждого из них необходимо осуществление целого ряда социальных и организационно-правовых мер, имеющих не только строго телеологическую направленность, но и обладающих солидной финансовой и материальной базой.

Практический перечень молодежных организационных структур, составляющих в совокупности своеобразную молодежную инфраструктуру, которую необходимо формировать на локально-региональном уровне, содержит расшифровка принципов Хартии, составляющих ее вторую часть. Реализация этих принципов направлена на создание оптимальных условий институционального характера для широкого участия молодежи в процессах выдвижения делегатов из своей среды в органы местных и региональных властей, специальных молодежных проектов по электоральной тематике, муниципальному и региональному менеджменту, на создание консультативных структур, деятельность которых направлена на организацию постоянного диалога депутатов муниципальных и региональных органов власти и самоуправления с представителями молодежных организаций и ассоциаций, на расширение участия молодежи в локальной избирательной деятельности, организацию сотрудничества с трудящейся молодежью, с лидерами молодежных организаций, молодежными клубами, коммунальными, социальными, информационными центрами и центрами обслуживания, центрами планирования семьи, на координацию деятельности молодежных институций в данном муниципалитете или регионе.

Глубокое изучение содержания и путей реализации принципов, содержащихся в Европейской хартии об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни, весьма актуально для государственных органов и органов местного самоуправления Украины в свете разработки Концепции государственной молодежной политики на Украине, в которой обязательно должны найти свое отражение и ее локально-региональные аспекты. Тем более, что Хартия в настоящее время открыта для подписания, и Украина как государство-член СЕ должна будет к ней присоединиться и закрепить эти международно-правовые стандарты местного самоуправления в национальном законодательстве профильного характера посредством формирования соответствующей компетенции.

Процесс создания международных стандартов местного самоуправления, как и строительство единой Европы, продолжается и носит динамичный характер. В настоящее время Конгрессом местных и региональных властей разработана, обсуждена и принята, а с 18 октября 2008 г. открыта для подписания Европейская хартия регионального самоуправления, в которой на международном уровне зак-

реплены в виде принципов полномочия, сферы компетенции, государственная организация регионов как самых крупных административно-территориальных единиц европейских государств, а также порядок формирования и расходования региональных финансов, формы защиты регионального самоуправления и др.¹

Международные стандарты местной демократии, разработанные совместно и признаваемые большинством государств Европейского континента, оказывают непосредственное влияние на формирование компетенции органов местного самоуправления Украины, расширяя и дополняя ее новыми предметами ведения и конкретными полномочиями, делая ее более гибкой и совершенной с целью удовлетворения возрастающих потребностей территориальных коллективов. Это обусловлено тем, что данные стандарты регулируют не только важнейшие вопросы становления местного самоуправления, имеющие конституирующее значение (Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.), но и многоаспектные вопросы международного экономического и социального сотрудничества местных общин и местных властей (Европейская типовая конвенция о трансграничном сотрудничестве 1980 г.), и вопросы участия молодежи в функционировании местной демократии (Европейская хартия об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни 1994 г.). Кроме того, следует отметить важную роль в становлении компетенции органов местного самоуправления и документов, разрабатываемых в рамках такого институционального органа СЕ, как Конгресс местных и региональных властей Европы, представляющего интересы общин и местных властей и самостоятельно разрабатывающего документы международного характера, содержащие прообразы международных стандартов местного самоуправления, которые впоследствии будут восприняты государствами-членами этой организации в качестве таковых (Европейская декларация городских прав 1992 г. и Европейская хартия урбанизма 1993 г.).

¹ См.: *Нагребецька І.* Конгрес відстоює права регіонів // Урядовий кур'єр. 1997. 7 червня.

Ю.А. Волошин,

*кандидат юридических наук, профессор,
проректор Мариупольского государственного
гуманитарного университета, директор
Представительства Европейской организации
публичного права на Украине*

65

**Сотрудничество государств
как основополагающий принцип современного
конституционного и международного права
в условиях реализации государственной политики
в сфере межгосударственной интеграции**

В послевоенном международном праве был выработан принципиально новый подход к задачам и способам международного правового регулирования. Этот подход означал, прежде всего, признание единства общечеловеческих

ценностей. Главная задача состояла в обеспечении международной защиты институтов «открытого общества», предупреждении возрождения фашизма.

В международном праве появились новые по своей нормативной природе правовые институты, в первую очередь — институт принципов международного права, ставший юридической базой всей современной системы международных отношений. По своей природе эти принципы являются императивными нормами общего (универсального) международного права — нормами *jus cogens*, согласно ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.¹ Особенность этих норм заключается в том, что они создают обязательства для неограниченного круга субъектов международного права (ст. 34, 38, 53 и 64 Конвенции), регулируют правоотношения *erga omnes*.

В доктрине международного публичного права под *основными принципами международного публичного права* понимают руководящие правила поведения его субъектов, возникающие как результат общественной практики; юридически закрепленные начала международного публичного права. Они представляют собой наиболее общее выражение установившейся практики поведения и взаимодействия субъектов международного права на международной арене в рамках международных отношений².

Принципы международного публичного права выполняют одновременно две функции:

- способствуют стабилизации всего комплекса международных отношений, ограничивая их определенными нормативными рамками;
- закрепляют все новое, что появляется в практике субъектов международного права в рамках международных отношений, и таким образом способствуют их развитию.

Основные принципы международного права закреплены в Уставе ООН (преамбула, ст. 1 и 2). Расширительное толкование основных принципов дается в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой на XXV сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1970 г. В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее: СБСЕ), подписанному в Хельсинки 1 августа 1975 г. главами 33 европейских государств, руководителями США и Канады, содержится Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях.

Обращает на себя внимание тенденция возрастания количества основных принципов современного международного права. Если в Уставе ООН было первоначально закреплено семь принципов, которые нашли свою детальную регламентацию в Декларации принципов международного права 1970 г., то в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. их насчитывалось уже десять (добавлены принципы нерушимости границ, территориальной целостности, уважения прав человека). Однако и этот перечень не является исчерпывающим. Объективные

¹ См.: Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. Библиотека ООН, 1990.

² См.: *Баймуратов М.А.* Международное публичное право. Харьков, 2007. С. 94.

условия развития человеческой цивилизации ставят на повестку дня необходимость международно-правового признания принципа экологической безопасности, который не получил своего юридического закрепления. В современном международном праве сформировался и активно действует в межгосударственных отношениях принцип всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, который не получил своего закрепления в кодификационных актах основных принципов международного права. Следовательно, указанная тенденция сохраняется.

При *толковании и применении* принципов международного публичного права необходимо учитывать, что все они взаимно и системно связаны между собой, и поэтому каждый из них должен рассматриваться *в контексте* всех других принципов.

Особая важность основных принципов международного права находит свое проявление в их прямом закреплении (см. Конституцию Союза ССР 1977 г.) либо в упоминании, ссылке на них в конституциях государств-членов мирового сообщества. Ст. 18 Конституции Украины гласит: «Внешнеполитическая деятельность Украины направлена на обеспечение ее национальных интересов и безопасности путем поддержания мирного и взаимовыгодного сотрудничества с членами международного сообщества на основе общепризнанных принципов и норм международного права»¹.

На современном этапе развития международного права принцип сотрудничества государств нашел свою легализацию и легитимацию в целом ряде международно-правовых документов. Прежде всего, он кодифицирован и развит в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г.² В этом документе он определен в качестве обязанности «государств сотрудничать одно с другим в соответствии с Уставом», что фактически четко определяет коллаборационную правовую природу, договорный международно-правовой характер генезиса и обязательность статутарной институционализации и функциональной реализации этого принципа. В Декларации нормативное содержание принципа сотрудничества государств раскрывается в таком виде: «Государства обязаны сотрудничать одно с другим, независимо от расхождений их политических, экономических и социальных систем, в разных областях международных отношений с целью поддержания мира, безопасности и содействия международной экономической стабильности, прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, которая имеет в своей основе такие расхождения»³.

Таким образом, устанавливается юридическая, международно-правовая обязанность всех государств сотрудничать во всех областях международных отношений. При этом четко определяются правовые рамки такого межгосударственного сотрудничества.

¹ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 31. Ст. 140.

² См.: Декларация о принципах международного права 1970 года // Действующее международное право: документы: в 2 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1996. Т. 1. С. 65–73.

³ Там же. С. 67.

Необходимо указать, что сотрудничество между государствами составляет их международно-правовую обязанность, причем оно должно быть подчинено телеологической системной доминанте международного права, т.е. достижению определенных целей, важнейшей и первой из которых выступает поддержание мира и безопасности, одновременно являясь основным определяющим фактором межгосударственного сотрудничества. Другая важнейшая цель сотрудничества — содействие обеспечению международной экономической стабильности и прогресса, повышению общего благосостояния народов. Международный опыт второй половины XX в. свидетельствует о том, что только в условиях широкого международного сотрудничества государств, их готовности решать противоречия и споры между собой исключительно мирными средствами, на основе взаимного доверия и умения считаться с законными интересами сторон, наступает эффективное углубление взаимодействия между государствами, активизируются интеграционные процессы и интернационализируются правовые системы государств¹. При этом можно достичь решения международных экономических проблем путем перестройки международных экономических отношений на справедливых, демократических основах и тем самым обеспечить международную экономическую стабильность, экономический и социальный прогресс всех государств.

При исследовании нормативного содержания принципа сотрудничества следует обратить внимание на проблему недискриминации в отношениях между государствами. Так, запрет дискриминации в отношениях между государствами выступает не только в качестве общепризнанной и общеобязательной нормы современного международного права, но и приобретает черты его принципа. Запрет дискриминации в отношениях между государствами прямо и непосредственно вытекает из принципа суверенного равенства государств. Любая дискриминация противоречит равноправию государств в международном общении. Обязанность сотрудничества государств в решении международных проблем также требует соблюдения требования недискриминации, так как дискриминация фактически является демонстративным отказом от сотрудничества. Поэтому указанные положения составляют органическое содержание принципа сотрудничества, который изложен в Декларации.

Характерной особенностью многих проблем, связанных с реализацией принципов сотрудничества, является то, что они, во-первых, носят глобальный характер и, как правило, затрагивают интересы всего международного сообщества в целом, а во-вторых, затрагивают социальные процессы, которые разворачиваются в современном мире и касаются каждого человека.

Следует заметить, что в последние полвека, отмеченного становлением значительного количества международно-правовых принципов и норм, многие из них нашли свое закрепление в международных договорах и конвенциях, как двусторонних, так и многосторонних, в том числе и по вопросам научно-технического сотрудничества. Почти ежегодно появляются в этой области новые международные соглашения и документы. Они занимают важное место в современной

¹ См.: *Хабермас Ю.* Расколотый Запад. М., 2008. С. 108.

международной практике и свидетельствуют, прежде всего, о большой роли международного права в современном общественном прогрессе.

Объективные условия существования человеческой цивилизации требуют тщательного изучения характера, тенденций и форм развития международного права, связанного с новыми сферами человеческой деятельности. Без преувеличения можно сказать, что в данном вопросе международно-правовая наука находится в большом долгу перед практикой.

Следует отметить, что международное сотрудничество в научно-технической области выгодно для всех государств. При правильном ведении дел все они могут получать от него существенную прибыль. Особое значение это сотрудничество имеет для молодых независимых государств, роль которых выросла во всех сферах международной жизни. Более полное использование результатов научно-технического прогресса оказывает содействие ускорению их развития.

Тенденции утверждения новой системы международных экономических отношений, основанных на справедливости, суверенном равенстве и взаимозависимости интересов ведущих государств и стран, которые развиваются, нашли отражение в Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1974 г.¹ Поэтому в этой области межгосударственных отношений государства-участники СБСЕ подтвердили свою готовность интенсифицировать такое сотрудничество на основе Хартии, независимо от их систем и уровня развития.

Государства-участники закрепили в Заключительном акте свое убеждение в том, что контакты в области науки и техники вносят важный вклад в дело укрепления безопасности и сотрудничества между ними, содействуя эффективному решению проблем, которые представляют общий интерес, и улучшению условий жизни человека.

Необходимо отметить важную нормативно-прогностическую и легально-легитимистскую роль Хельсинского Заключительного акта, который открыл новые возможности в области интернационализации права между правовыми системами государств-участников, а именно: значительное внимание сосредоточил на проблеме гармонизации права². В первую очередь, это относилось к принципам и нормам о правах человека. Акт затрагивал вопросы гармонизации законодательства в специальных областях, в частности транспорта, экономики и др. Только после Хельсинки вопросы гармонизации права стали постоянно появляться в двусторонних договорах, которые регулировали различные сферы сотрудничества государств.

Процесс развития многостороннего сотрудничества, фактически начатый Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе в 80-х гг. XX столетия, активно набирал силу. Этому способствовало то, что государства-участники стали регулярно проводить встречи своих представителей по различным аспектам сотрудничества. Важное значение, в частности, имела Мадридская встреча государств-участников Совещания 1980 г. Ее основные договоренности

¹ См.: Хартия экономических прав и обязанностей государств: принята XXIX сессией ГА ООН 12 декабря 1974 г. // Документ ООН А/9946. ООН, 1975.

² См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство и право, XXI век. М., 2000. С. 40–41.

были зафиксированы в Итоговом документе Мадридской встречи¹. В нем нашли свое закрепление новые договоренности, которые создавали дополнительные возможности для расширения взаимного сотрудничества государств в разных областях, для активизации усилий в интересах укрепления мира и сотрудничества в Европе. Государства-участники подтвердили свою приверженность процессу, начатому СБСЕ, и подчеркнули важность воплощения в жизнь всех положений и уважение всех принципов Заключительного акта каждым из них.

В разделе Итогового документа Мадридской встречи, посвященном вопросам безопасности в Европе, которые затрагивали принципы взаимоотношений государств-участников, была подтверждена их решимость уважать и применять эти принципы и соответственно оказывать содействие всеми средствами их применению и действию как в законодательном плане, так и на практике. Одним из таких способов является отражение в национальном законодательстве положений, которые изложены в Заключительном акте.

Существенный вклад в развитие сотрудничества государств-участников СБСЕ внесла Венская встреча их представителей, которая в январе 1989 г. завершилась принятием Итогового документа². Он ознаменовал дальнейшее развитие договоренностей в деле наращивания усилий государств-участников, направленных на укрепление безопасности, развитие сотрудничества и углубление взаимопонимания в Европе.

Государства-участники вновь подтвердили свою приверженность всем десяти принципам их взаимоотношений, а также свою решительность уважать их и применять на практике. Итоговый документ Венской встречи закрепляет решимость его участников продолжить и активизировать сотрудничество государств с целью развития взаимопонимания и доверия, содействия дружеским и добрососедским отношениям, укрепления безопасности, справедливости и улучшения выполнения своих обязательств согласно решениям, которые были приняты в рамках СБСЕ. В нем, в частности, указано, что государства-участники будут и в дальнейшем развивать сотрудничество и оказывать содействие диалогу между ними во всех областях и на всех уровнях, на принципах полного равенства. Они соглашаются с положением о том, что полное уважение и применение принципов и выполнение других положений СБСЕ будет улучшать их отношения, оказывать содействие развитию их сотрудничества.

Резюмируя, следует отметить, что приведенное выше свидетельствует об утверждении и укреплении принципа сотрудничества государств в качестве одного из основных принципов современного международного права. Причем такая легализация исследуемого принципа идет через его призна-

¹ См.: Итоговый документ Мадридской встречи 1983 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, созываемой на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания // Международные акты о правах человека: сб. докум. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2002. С. 645–647; Международная жизнь. 1983. № 11. С. 145–158.

² См.: Итоговый документ Венской встречи государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Международные акты о правах человека: сб. докум. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. С. 648–653.

ние, легитимацию самими государствами-членами мирового сообщества и участниками СБСЕ (в настоящее время ОБСЕ) посредством установления конкретных форм международного межгосударственного сотрудничества. По этому поводу можно констатировать, что общественный прогресс человечества создает объективные предпосылки для укрепления и развития широкого межгосударственного сотрудничества во всех областях их взаимоотношений. Соответствующие международные обязательства вытекают для всех государств и из единогласно согласованного ими содержания международно-правового принципа сотрудничества. Поэтому его не только следует строго придерживаться в межгосударственных взаимоотношениях, но и постоянно развивать, обогащать новым содержанием с учетом объективных нужд мирового развития, международных отношений, региональной правовой интеграции государств.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам:

- принцип международного сотрудничества обязывает государства сотрудничать друг с другом независимо от различий их политических, экономических и социальных систем;

- идея международного сотрудничества государств, независимо от различий в их политическом, экономическом и социальном строе, в различных сферах международных отношений в целях поддержания международного мира и безопасности является основным положением в системе норм, содержащихся в Уставе ООН. Как принцип она была сформулирована в Декларации о принципах международного права 1970 г.;

- после принятия Устава ООН принцип сотрудничества был зафиксирован в уставах многих международных организаций, в международных договорах, многочисленных резолюциях и декларациях;

- с принятием Устава ООН принцип сотрудничества занял свое место в ряду других принципов, обязательных для соблюдения согласно современному международному праву. Так, в соответствии с Уставом государства обязаны осуществлять международное сотрудничество для разрешения международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера, а также обязаны поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры;

- конкретные формы сотрудничества и его объемы зависят от самих государств, их потребностей и материальных ресурсов, внутреннего законодательства и принятых на себя международных обязательств. Анализ политико-правовых документов, отражающих намерения государств (Декларация о принципах международного права 1970 г. и Декларация принципов Заключительного акта СБСЕ 1975 г.), показывает стремление государств придать принципу сотрудничества универсальный характер;

- обязанность государств сотрудничать друг с другом предполагает добросовестное соблюдение государствами норм международного права и Устава ООН. Если же какое-либо государство игнорирует свои обязательства, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права, то тем самым это государство подрывает основу сотрудничества;

- основными направлениями сотрудничества являются поддержание мира и безопасности; всеобщее уважение прав человека; осуществление международных отношений в экономической, социальной, культурной, технической и торговой областях в соответствии с принципами суверенного равенства и невмешательства; сотрудничество с ООН и принятие мер, предусмотренных ее Уставом; содействие экономическому росту во всем мире.

А.В. Скиперских,

доктор политических наук, профессор

Елецкого государственного

университета им. И.А. Бунина

А.В. Толочко,

ассистент кафедры Елецкого государственного

университета им. И.А. Бунина

Оппозиционные партии в России и Узбекистане: специфика институционализации в постсоветский период

Процесс демократизации политических институтов невообразим без участия в нем такого актора, как оппозиция. Демократическая институционализация в различных политических системах происходит при ее непосредственном участии. Конечно, в силу различных обстоятельств эффективность оппозиции в демократических преобразованиях может быть разной, но в то же время следует признать, что ее деятельность могла быть заметной практически во всех системах, заявлявших о необходимости демократических преобразований. Исключением не стал политический процесс на постсоветском пространстве. В статье предпринята попытка проанализировать становление и развитие оппозиционных политических партий в постсоветской России и Узбекистане. Несмотря на ряд определенных сходств в судьбе оппозиционных партийных проектов, в данных системах были отмечены и принципиальные различия.

Становление политических институтов в постсоветских России и Узбекистане пришлось на период благоприятной демократической конъюнктуры, так или иначе способствовавшей институционализации различных демократических проектов. Рост демократических настроений был почувствован оппозицией еще задолго до постсоветских трансформаций, что позволило ей вполне организованно и своевременно завить о своих политических намерениях. Рост движений, образованных непосредственно узбекскими интеллектуалами, был синхронизирован с политической институционализацией движений в других постсоветских государствах. Распад монопартийной системы и переход к демократии и многопартийности оптимизировал политическое и партийное строительство во всех постсоветских государствах.

В России становление многопартийности включало в себя несколько этапов, хронологически совпадающих с внутренним размежеванием в КПСС и политизацией неформальных групп, а также процессом институционализации российской многопартийности в начале 1990-х гг.

Процесс партийного строительства в постсоветском Узбекистане также включал в себя несколько этапов, но по сравнению с российскими условиями он был более предсказуем. Говоря о конкуренции, которую составляли оппозиционные партии режиму И. Каримова, следует отметить, что она существовала лишь на начальных этапах развития узбекской многопартийности.

Институционализация оппозиции в России. В политическом спектре России 1991–1993 гг. стали временем функционирования и борьбы трех политических сил: демократов, «непримиримой» («объединенной», «право-левой») оппозиции и «центристов» («конструктивной оппозиции»). Первое из этих направлений складывается в 1990–1991 гг., второе — после августа 1991 г. из остатков КПСС, третье представляло собой объединение сторонников первого лагеря и частично сил, ранее политически не определившихся.

Роспуск компартии в 1991 г. послужил началом формирования политических партий, идейная платформа которых существовала еще в КПСС. При этом первой организационно оформилась не собственно коммунистическая, а социал-демократическая и «державная» составляющие КПСС. Первая — в лице Социалистической партии трудящихся (СПТ) (учреждена в октябре 1991 г. частью бывших членов КПСС во главе с Р. Медведевым, А. Денисовым, Л. Вартазаровой и др.). Вторая — в лице Российского общенародного союза (учрежден в один день с СПТ; лидеры — руководители фракции «Россия» на Съезде народных депутатов РСФСР С. Бабурин и Н. Павлов). Чуть позже от поражения КПСС оправились ортодоксальные коммунисты, образовавшие в ноябре 1991 г. Российскую коммунистическую рабочую партию (В. Тюлькин, В. Анпилов, Р. Косолапов и др.) и сталинистскую Всесоюзную коммунистическую партию большевиков (Н. Андреева). В декабре 1991 г. были созданы некоммунистические Союз коммунистов во главе с А. Пригариным и Российская партия коммунистов во главе с А. Крючковым. Уже в феврале 1993 г., после отмены Конституционным судом той части президентского указа от 7 ноября 1991 г., которая запрещала деятельность первичных организаций КПСС, был проведен II «объединительно-восстановительный» съезд КП РСФСР, получившей название Компартии РФ (лидер — Г. Зюганов)¹.

На первоначальном этапе формирования оппозиционных (антиреформистских) сил господствовала тенденция к объединению. И как для демократов доавгустовского периода основой сплочения в «ДемРоссию» явилось противостояние КПСС, так и для «наследников» КПСС такой основой стало противостояние новому российскому руководству, прежде всего исполнительной власти, приступившей к реализации экономической реформы. В этом противостоянии коммунисты очень быстро нашли общий язык с рядом бывших антикоммунистов. Еще в феврале 1992 г. «государственники» из бабуриновского Российского общенародного союза объединились с отошедшими от демократов Российским христианско-

¹ См.: Коргунок Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007. С. 291.

демократическим движением В. Аксючица и Конституционно-демократической партией — Партией народной свободы М. Астафьева. Вместе с рядом мелких национал-патриотических и «государственнических» организаций эти партии образовали так называемое Российское народное собрание, оказавшееся, впрочем, мертворожденным. В начале весны 1992 г. произошло объединение «государственников» и коммунистов, породившее феномен «объединенной», или «право-левой», оппозиции. Декларацию «Справедливость. Народность. Государственность. Патриотизм» от 11 марта 1992 г. подписали с одной стороны Российский общенародный союз, Российское народное собрание, Русский национальный собор А. Стерлигова (организация, образованная в феврале 1992 г. на базе целой массы национал-патриотических организаций) и др., а с другой стороны — Российская коммунистическая рабочая партия, Российская партия коммунистов, Социалистическая партия трудящихся, Объединенный фронт трудящихся и др. Впрочем, единство коалиции крайне правого и крайне левого флангов российского политического спектра обеспечивалось не столько этим межпартийным соглашением, сколько созданием в российском парламенте фракционного блока «Российское единство»¹. В него вошли представители фракций «Россия», «Отчизна», «Коммунисты России» и «Аграрный союз», составившие около трети всего депутатского корпуса. В октябре 1992 г. был создан и внепарламентский центр «непримиримой» оппозиции в лице Фронта национального спасения.

На институционализацию оппозиции оказали серьезное воздействие события в Чечне в 1994 г.; чеченская война поставила дополнительные препятствия возможности объединения антиреформистских сил. Она не только легла раздельной чертой между коммунистами, придерживавшимися в целом антивоинственной позиции, и «державниками», являвшимися убежденными сторонниками силового решения чеченского вопроса, но еще больше усилила размежевание КПРФ и радикальных (ортодоксальных) «крыльев» в коммунистическом движении (партии Роскомсоюза). Последние, отстаивая «право наций на самоопределение», получили очередной повод обвинить первую в «отходе от принципов». Разница в подходах к решению чеченского вопроса поставила крест на попытках разрозненных сил «непримиримой» оппозиции договориться между собой хотя бы по отдельным вопросам. Эти попытки и без того не отличались особой эффективностью. Так, «левоцентристская» коалиция «Согласие во имя России»², созданная в апреле 1994 г. представителями «респектабельных» антиреформистских организаций (КПРФ, АПР, РОС, «Народный альянс», Российская социал-демократическая народная партия — бывшая НПСР), дала трещину уже в июне того же года, когда из нее, в знак протеста против голосования фракций КПРФ и АПР за правительственный проект федерального бюджета, вышел Российский общенародный союз. Трудно назвать удачной и попытку антиреформистов определить единого кандидата на пост президента, предпринятую на конгрессе «Русский рубеж» (сентябрь 1994 г.; Калининград). «Чеченская» тема становится важной риторической фигурой и у

¹ См.: Коргунок Ю.Г. Указ. соч. С. 293.

² См.: Там же. С. 316.

правой оппозиции. В частности, данный вопрос довольно часто заявлялся партией «Яблоко» в различных программных обращениях и декларациях.

Выборы президента РФ в 1996 г. окончательно завершили институционализацию оппозиции в лице КПРФ и ряда достаточно мелких политических организаций социалистической ориентации.

Последующие электоральные циклы в России показывают тенденцию к снижению влияния оппозиции на политические процессы. Данное обстоятельство объясняется целым рядом факторов, начиная от результатов выборных кампаний различных уровней, демонстрировавших наличие серьезных внутренних противоречий в самой оппозиции, неудачи «правой» оппозиции (СПС и «Яблока»), ужесточения законодательства (Федеральный закон РФ «О политических партиях» 2001 г. и его последующие редакции) до объективного усиления правящего режима, проявившегося в ключевой роли доминантной партии «Единая Россия». Тем не менее последующее развитие событий показывает, что правящий режим в России готов прислушиваться к оппозиции, не сумевшей выдержать высокие ставки на «входе» в парламент. В частности, в традиционном Послании к ФС РФ Д. Медведев обратил внимание на возможность предоставления оппозиции некоторых шансов быть услышанной. Д. Медведев отметил, что «партии, получившие от 5 до 7 процентов голосов, могли бы гарантированно рассчитывать на 1–2 депутатских мандата. Такая схема позволит, с одной стороны, сохранить систему поощрений и укрепления крупных партий, то, чем мы с вами занимались последние годы, партий, которые составляют каркас национальной политической модели. А с другой — дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей»¹. С нашей точки зрения, данное послание может говорить об определении нового подхода к диалогу с оппозицией в России.

Оппозиция в Узбекистане. Старейшей оппозиционной партией в Узбекистане является «Бирлик» («Единство»), основанная в 1988 г. М. Салихом. В организации «Бирлика» принимали участие известные узбекские интеллектуалы — университетская профессура, музыканты, Союз писателей Узбекистана, ученые, студенчество. Именно студенты стали главной движущей силой турецко-месхетинских погромов в Ферганской долине в 1989 г.

«Бирлик» был ориентирован на национальное узбекское возрождение. Идеологи «Бирлика» выступали с достаточно релевантной тогда риторикой, призывая республиканскую власть решить вопрос статуса узбекского языка, обратить внимание на экологические проблемы (высыхающее Аральское море), покончить с беспределом в армии. Призывы оставлять служить узбекских юношей на территории Узбекистана были довольно популярны. М. Салих акцентировал внимание общественности и на проблемах образования, говоря о том, что «резко сокращено количество часов узбекского языка и литературы в младших классах»². В 1991 г. «Бирлик» был официально зарегистрирован. Через

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 5 ноября 2008 г. // <http://www.kremlin.ru>

² Салих М. Опасная зона? // Дружба народов. 1987. № 12. С. 235.

2 года деятельность «Бирлика» в Узбекистане была прекращена, — режим И. Каримова усиливался, что делало данную меру вполне оправданной.

Другим проектом стала политическая партия «Эрк» («Воля»), созданная в 1989 г. по инициативе некоторых интеллектуалов, отделившихся от «Бирлика». Одним из основателей «Эрка» стал известный М. Салих. В то время имя Мохаммада Салиха стало упоминаться в качестве одного из символов национального возрождения, а вокруг него объединялись представители национальной интеллигенции — деятели культуры, гуманитарии, активное студенчество. Кроме М. Салиха видными и популярными представителями «Эрка» стали А. Арифов, К. Разыков, Т. Юлдашев.

Автором программы «Эрка» является Т. Юлдашев. Она представляет собой призывы «установить в Узбекистане всеобщее благоденствие (бесплатное образование, здравоохранение, услуги ЖКХ, установить за счет государства в каждом доме компьютер с выходом в Интернет и т.д.), чтобы страна через 5–10 лет стала величайшей в мире». Программа предполагала и частичную приватизацию земли¹. «Эрк», выражая радикальные требования к власти, быстро завоевывает популярность у представителей городской интеллигенции и просвещенных провинциалов, ориентированных на агрикультурный сектор. «Многие молодые узбеки уже приобрели достаточные навыки работы с компьютером, чтобы получить материалы, которые государство старается сделать недоступными», замечает американский специалист по Средней Азии М. Олкотт². В этой связи идеолог «Эрка» не случайно заявляет в программе тему Интернета, особенно актуальную для узбекской молодежи, стремящейся к расширению информационных горизонтов.

В условиях достаточно жесткой конкуренции на правом фланге политического спектра Узбекистана «Бирлик» и «Эрк» так и не могли обойтись без политических разногласий. Определенная напряженность может существовать и в данный момент. Имеются разногласия и в самих партиях, внутри которых наблюдается высокая кадровая текучесть. Некоторые партийцы склонны давать собственную интерпретацию происходящим конфликтам и их причинам³. Разлад между членами партий не замедлил сказаться на общей атмосфере подозрительности и спровоцировал взаимные обвинения в «двурушничестве», в лояльности властям. Так, «часть эрковцев открыто призывают к свержению «режима Каримова» и при этом свободно ездят по стране, агитируют, живут на широкую ногу. Других арестовывают, пытаются, подвергают гонениям. И те и другие обвиняют друг друга в сотрудничестве с узбекскими, американскими и турецкими спецслужбами»⁴.

Еще одним политическим проектом, задуманным в структурах «Бирлика», является партия «Озод дехконлар партияси» («Свободные крестьяне»), образовавшаяся в начале 1990-х гг. Учитывая большой социальный потенциал данной

¹ См.: Средняя Азия: андижанский сценарий? М., 2005. С. 159–160.

² См.: Олкотт М.Б. Центральная Азия: перспективы смены власти // Pro et Contra. 2005. № 1. С. 63.

³ См.: Захидов М. Как на скандалах разваливалось оппозиционное и правозащитное движение в Узбекистане // <http://salay.wordpress.com/2007/12/03/uzbek/>

⁴ Средняя Азия: андижанский сценарий? С. 161.

партии, она сразу же попала в фокус интересов режима, предполагавшего использовать ее в формировании оптимального для себя партийного дизайна. Но это происходило лишь на этапе становления узбекской многопартийности. По определенным причинам данный проект перестал быть интересен правящему режиму, а последующее развитие событий и вовсе показало его опасность для власти.

Тем не менее в начале 2000-х гг. происходит возрождение партии, причем бренд «Озод дехконлар партияси» удается интеллектуалам удержать за собой. На I Курултае партии, состоявшемся 6 февраля 2003 г. в Ташкенте, было объявлено о создании в Узбекистане новой оппозиционной силы и при этом обнародованы устав партии и программа, определены цели и задачи. Ядро «Озод дехконлар партияси» составляют такие политические деятели, как М. Маликов, О. Каримов, З. Саидов. Весьма популярны у сторонников партии и политики-женщины — кандидат исторических наук Н. Хидоятова, правозащитник Е. Урлаева и др.

Программа партии свидетельствует, что преимущественно «Озод дехконлар партияси» ориентирован на зажиточных фермеров, на предпринимателей, так или иначе связанных с селом. Важнейшей социальной базой поддержки «Озод дехконлар партияси» являются узбекские дехкане. По различным данным в партии состоит порядка 100000 человек, преимущественно из крестьянского населения Ферганской долины. «Озод дехконлар партияси» активно сотрудничает с американскими неправительственными организациями, занимающимися развитием демократии в Средней Азии, с блоком «Наша Украина», киргизскими и грузинскими партнерами. «Озод дехконлар партияси» выступила с резким осуждением действий И. Каримова по событиям в мае 2005 г. в Андижане, что, несомненно, могло добавить ей рейтинговых очков как оппозиции.

Интересно, что андижанские события мая 2005 г. стали результатом деятельности организации «Акромийя» — радикального религиозного течения, по мнению узбекских властей, связанного с «Хизб-ут-Тахрир» и Исламским движением Узбекистана. Понимая, какую роль может сыграть мобилизованный и управляемый ислам в отдельных узбекских регионах, оппозиция пытается разыграть и эту карту. Так, основателем «Акромийи», в данный момент отбывающим наказание, является Акром Юлдашев, у которого существует много прозвищ, каждое из них выдает в нем интеллектуала — «мулла», «учитель математики», «независимый исламовед». За короткий промежуток времени А. Юлдашев смог создать достаточно независимую организацию — общину, защищавшую своих членов экономически, что для многих неофитов было важным аргументом в пользу вступления в нее. Официальный Ташкент смог высмотреть в деятельности «Акромийи» экстремистские мотивы, что послужило причиной для ее прекращения. Важным имиджевым решением «Озод дехконлар партияси» была попытка подсчитать количество жертв андижанской трагедии. Активисты партии ходили по домам и записывали имена и данные о погибших. Подобный альтернативный подсчет не мог не раздражать правящий режим.

Вместе с тем «Озод дехконлар партияси» не удалось консолидировать узбекскую оппозицию и выступить авторитетной политической силой для узбекских правых националистов из «Бирлика» и «Эрка». Вполне вероятно, что именно эти причины послужили институционализации еще одного политического проекта — «Серкуеш Узбекистоним» («Солнечный Узбекистан», другое название «Солнечная коалиция»). Политическими лидерами коалиции являются Н. Хидоятова — исполнительный секретарь «Озод дехконлар», С. Умаров — известный экономист, автор программы по выводу Узбекистана из экономического кризиса. Впоследствии к «Солнечной коалиции» примыкает молодежно-демократическая партия «Довюррак», имеющая своих поклонников на Интернет-площадках.

Говоря о социальной базе «Серкуеш Узбекистоним», следует отметить, что она «начала привлекать многих предпринимателей, научных сотрудников, артистов и правительственных служащих среднего звена»¹. Целью «Серкуеш Узбекистоним», озвученной на учредительном съезде 20 апреля 2005 г., является «не организация массовых акций протеста или подготовка «цветной революции», а объединение демократических сил страны для конструктивного диалога с властью о необходимости политических и экономических реформ»². С. Умаров выскажется, что «идея создания Коалиции пришла ко мне после событий 24 марта в Бишкеке (когда правительство Аскара Акаева было свергнуто народным восстанием). Тогда я понял, что рано или поздно, но та же самая участь ждет и узбекский режим, и когда он падет, то на его месте должен быть план по спасению нашей страны от экономического и политического хаоса»³. Апелляции к экономическим и политическим реформам со стороны лидеров «Серкуеш Узбекистоним», по нашему мнению, выглядели не достаточно акцентированными. Видимо, на это были свои причины, скрывающиеся в опыте предыдущего сопротивления правящему режиму.

Дальнейшее развитие политического процесса в Узбекистане продемонстрировало, что оппозиция не превратилась в одного из ключевых политических акторов. Огромные противоречия и разногласия среди оппозиции при наличии других факторов (авторитарный политический режим И. Каримова, информационное гетто, отсутствие независимых СМИ и склонность в узбекском обществе открыто выражать оппозиционные настроения, низкий уровень экономических свобод в узбекском обществе, наконец, отсутствие у оппозиции единого лидера) существенно ограничивают возможности оппозиции позиционироваться весьма способным политическим актором.

Таким образом, следует отметить, что, несмотря на ряд определенных сходств в судьбе оппозиционных партийных проектов в постсоветской России и Узбекистане, в данных системах были отмечены и принципиальные различия. Если в России еще можно было говорить об относительных успехах оппозиционных политических партий, проявлявшихся в различных объективациях

¹ Интервью с Санжаром Умаровым — лидером оппозиционной коалиции «Солнечный Узбекистан» // <http://www.irinnews.org>

² Средняя Азия: андижанский сценарий? С. 163.

³ Интервью с Санжаром Умаровым — лидером оппозиционной коалиции «Солнечный Узбекистан» // <http://www.irinnews.org>

(феномен «красных» губернаторов, достаточно большое количество оппозиционных проектов в период президентства Б. Ельцина, «интересные» результаты президентских выборов 1996 г. и многое другое), то в Узбекистане меню политической деятельности оппозиции было гораздо менее разнообразно. Одной из основных причин этого является существующая дефиниция правящего политического режима как в России, так и в Узбекистане.

Н.Н. Денисенкова,

директор Смоленского филиала Российского государственного открытого технического университета путей сообщения

Гендерные и стратегические аспекты образовательной политики США

Право на образование относится к числу неотъемлемых и неотчуждаемых прав человека, принадлежащих ему от рождения. Однако реализация данного права зачастую сталкивается с серьезными проблемами, несмотря на принятые многочисленные международные документы в этой области. Например, положения Конвенции «О борьбе с дискриминацией в области образования» нашли развернутую интерпретацию в Конвенции ООН 1979 г. «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»¹. В этой конвенции на государства-участников возложена обязанность обеспечить на основе равенства мужчин и женщин комплекс мер (ст. 10).

Лицам обоих полов должны быть созданы одинаковые условия для ориентации в выборе профессии или специальности, для доступа к образованию и получению дипломов в учебных заведениях всех категорий, как в сельских, так и городских районах. Это равенство должно соблюдаться в дошкольном, общем, специальном и высшем техническом образовании, а также во всех видах профессиональной подготовки. Равенство мужчин и женщин в области образования должно обеспечивать доступ к одинаковым программам обучения, одинаковым экзаменам, преподавательскому составу одинаковой квалификации, школьным помещениям и оборудованию равного качества².

Например, в США еще в 1964 г. по решению Верховного суда была создана специальная Комиссия по гражданским правам для реализации ст. 6 Закона о гражданских правах (1964 г.), запрещающей дискриминацию в рамках федеральных программ по признакам расы, цвета кожи и национального происхождения. Кроме того, в ст. 9 Закона (1972 г.) были внесены поправки о недискриминации по признакам пола, а в 1974 г. был принят Закон «Об образовании детей с ограниченной дееспособностью». В 1975 г. в США появился Закон об оказании

¹ См.: Конвенция «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» // Права человека: сб. междунар.-правовых документов / сост. В.В. Щербов. Минск, 1999. С. 122–131.

² См. подробнее: Там же. С. 125.

помощи в образовании этническим меньшинствам (индейцам), в 1979 г. — Закон о гражданских правах американцев, запрещающий дискриминацию по признаку возраста. На законодательном уровне были созданы исследовательские центры, занимающиеся проблемами дискриминации различных общественных групп. Среди них выделим Национальный институт образования (1972 г.), Национальный центр статистики в области образования (1974 г.), Национальную ассоциацию по изучению женской проблематики (NWSA) (1977 г.). К 1979 г. в США было создано более 160 образовательных правозащитных программ¹.

Следует признать, что законодательные акты об образовании в США носили в немалой степени декларативный характер. В результате чего существовал разрыв между тем, что провозглашалось законом, и тем, что существовало в действительности. В реальной образовательной практике так называемая «политическая корректность» по отношению к людям, различающимся по расе, полу, возрасту и иным признакам, не всегда соблюдалась. Тем не менее уже в 60-е гг. XX в. впервые в университетах США стали появляться программы непрерывного образования для женщин, такие как консультирование по профориентации, семинары о рынке вакансий, спецкурсы по профессиональному и карьерному росту.

В середине 1980-х гг. в условиях активизации феминистического движения в США была создана профессиональная организация — Национальная ассоциация многокультурного образования, занимающаяся вопросами половой, расовой и этнической дискриминации на любом уровне общественной жизни и прежде всего в системе образования. Ассоциация оказывает, по мнению американского исследователя Дж. Бенкса, «...огромное положительное влияние на практические моменты реализации «многокультурного образования» в университетах страны»². Некоторые исследователи полагают, что, несмотря на общеполитические реформы и массовые общественные движения 1960-1970-х гг. в США в защиту равенства полов, проблема гендерного равенства и равных возможностей в сфере высшего образования не потеряла своей актуальности до конца XX столетия³.

Среди основных гендерных проблем современной образовательной политики в США выделим следующие.

1. Ряд университетов и колледжей США по-прежнему устанавливают барьеры для участия женщин в развитии определенных областей знаний (естественно-научные и технические факультеты). К 1988 г. только 20% всех студентов данных специальностей были женщины, а в 2003 г. среди обучающихся компьютерным технологиям женщины составляли 31%⁴.

2. Пребывание женщин в научных лабораториях США по-прежнему является скорее исключением, чем правилом. Исследовательские лаборатории престижных вузов называют «закрытыми клубами белых мужчин»⁵.

¹ См.: Каверина Э.Ю. Политика США в сфере высшего образования // США. Канада: экономика — политика — культура. 2008. № 3. С. 76.

² Banks J. An Introduction to Multicultural Education. N.Y., 1999. P. 11.

³ См.: Шведова Н.А. Экономическое и политическое положение американских женщин // США. Канада: экономика — политика — культура. 2007. № 11. С. 36–37.

⁴ См.: Rosser S. Women are Science and Engineering Faculties // Academe. 2004. № 4. P. 25.

⁵ См.: Harns J., Silversteind J., Andrews D. Educating Women in Science // Pearson C.S., Shavtik D.L., Touchton J.G. Educating the Majority: Women Challenge Tradition in Higher Education. N.Y.; L., 1989. P. 296.

3. Гендерный диспаритет сохраняется до сих пор и в послевузовском образовании США. Так, если количество получения степеней магистра у женщин к концу XX столетия во всех отраслях знаний составляло 55% от общего числа ученых степеней, то статистика отдельных отраслей выглядит весьма неравномерно: психология — 71%, социальные науки — 50%; математика — 40%; физика — 32%; компьютерные науки — 26,9%; инженерное дело — 17%¹. Недостаточное количество женщин в некоторых областях (например, технических) по-прежнему свидетельствует о существовании определенного стереотипа женщины-профессионала и женщины-партнера. Более того, показателен следующий факт: доля женщин, защитивших докторские диссертации, в конце прошлого столетия составляла 38%, в то время как число мужчин-докторантов было значительно больше (за 40 лет XX в. докторские степени в США получили 2500 женщин и 12500 мужчин).

4. Количество преподавателей женщин в университетах и четырехгодичных колледжах остается относительно низким, составляя лишь 29% от общего количества профессорско-преподавательского состава², причем заработная плата женщин в высшей школе составляет чуть более 80% от мужской.

Тем не менее все исследователи отмечают, что государственная политика в сфере высшего образования последовательно эволюционирует в направлении поощрения равенства между мужчинами и женщинами, следствием чего становится заметный прогресс в сокращении гендерного разрыва в высшей школе. Статистика это подтверждает. Так, в США за последние 15 лет прошлого столетия доля лиц женского пола с законченным высшим образованием выросла с 14% до 29%, что свидетельствует о признании социальной значимости и даже необходимости для страны высшего образования у женщин³.

90-е гг. XX в. продемонстрировали так называемое «женское наступление» по всему образовательному фронту. По статистике состав студенческого контингента на 52% состоял из женщин, и этот процент постоянно увеличивался⁴. С другой стороны, устойчиво продолжали оставаться проблемными многие области наук и руководящие структуры высшего образования США как на правительственном, так и на университетском уровнях с точки зрения заполнения их женщинами.

Полагаем, что в начале XXI столетия в США гендерная проблематика несколько потеряла свою актуальность. Исследователь Э.Ю. Каверина пишет о том, что образовательным приоритетом в нынешнем столетии продолжает оставаться программа повышения качества среднего образования⁵. Почему именно среднего образования? Дело в том, что к началу XXI в. общее число неграмотных людей во всем мире превысило 1 млрд человек, а в США, по данным Департамента образования, на начало 90-х гг. XX в. 20% американцев обоого

¹ См.: *Rosser S.* Op. cit. P. 25–26.

² См.: *Women, Minorities and Persons with Disabilities in Science and Engineering*, Arlington (VA): Nat. Science Foundation, 1994. P. 44.

³ См.: *США на рубеже веков*. М., 2000. С. 260.

⁴ См.: *Women, Minorities and Persons with Disabilities in Science and Engineering*, Arlington (VA): Nat. Science Foundation, 1994. P. 44.

⁵ См.: *Каверина Э.Ю.* Указ. соч. С. 83.

пола в возрасте старше 17 лет (преимущественно женщины) владели лишь элементарными навыками чтения и письма¹.

Образовательная политика США в настоящее время все больше концентрируется вокруг насущных проблем образования, но в рамках совершенно новых программ. Так, особенностью бюджета на 2007 г. стали две новые программы.

Первая — это Программа повышения американской конкурентоспособности. Согласно этой программе каждый выпускник американской средней школы, не важно, собирается он поступать в вуз или сразу идти работать, должен обладать аналитическим мышлением, которое дают такие дисциплины, как математика и иные точные науки. В программе по улучшению знаний математики и точных наук предлагает увеличить инвестиции, предназначенные для точных исследований, обучения учителей и их отбора. К сожалению, программа не предполагает в прямой постановке снижения гендерного неравенства, но общие положения о повышении конкурентоспособности позволяют судить как о теоретической возможности равенства участия в ней мужчин и женщин, так и предположить массу технических трудностей для женщин составить достойную конкуренцию мужчинам в освоении точных наук.

В бюджете на 2007 г. запланировано выделение 3,7 млрд дол. в течение 5 лет на новые гранты для студентов из малообеспеченных семей, обучающихся на первых и вторых курсах и имеющих блестящие успехи в изучении математики и других точных наук, а также для студентов третьих и четвертых курсов, которые специализируются в области иностранных языков, математики и иных точных наук, включая технологические и инженерные науки².

Второй новой программой, выдвинутой бюджетом на 2007 г., стала программа улучшения знаний иностранных языков в целях национальной безопасности. Эта программа охватывает среднее и высшее образование, и на ее реализацию выделено 35 млн дол. Из них 24 млн — на создание пилотных программ по обучению иностранным языкам с раннего детства до уровня колледжа, разрабатываемых совместно вузами и школьными округами, 5 млн — на новую программу подготовки учителей среди лиц, знающих иностранные языки, но не имеющих навыков преподавания, и 2 млн дол. — на уже существующую программу изучения иностранных языков в начальной и средней школах. На реализацию этих программ в бюджете на 2008 г. выделены аналогичные суммы³. Можно надеяться на то, что статистический анализ подготовки учителей среди лиц, знающих иностранные языки, поможет выявить истинное положение отдалению приоритетов по гендерному принципу в подготовке специалистов образования в ближайшие годы.

Важно, что в США создана Комиссия по будущему американского высшего образования, которая должна ответить на вопрос: «Какое образование потребуется Соединенным Штатам в XXI веке?». Комиссия дала следующие рекомендации по улучшению системы высшего образования:

- 1) увеличить размер финансовой помощи в виде грантов,

¹ См.: *Поленина С.В.* Гендерное равенство: Проблема равных прав и равных возможностей мужчин и женщин: учеб. пособие для студентов вузов. М., 2005. С. 76.

² См.: *Каверина Э.Ю.* Указ. соч. С. 83.

³ См.: Там же.

- 2) усовершенствовать отчетность высшей школы,
- 3) наращивать оценку эффективности государственных программ.

Крайне важно иметь в виду, что в бюджетах на 2006, 2007 и 2008 гг. предусмотрен пересмотр образовательных проектов, не имеющих отношения к национальной безопасности. Так, в 2006 г. Министерство образования свернуло пять из них. Бюджет на 2008 г. предусматривает сокращение уже 43 программ, являющихся, по оценке специалистов, неэффективными. Пересмотр программ, и даже свертывание некоторых как неэффективных, свидетельствует о постоянном мониторинге итоговых результатов образовательной политики в США. Однако по результатам исследованных документов можно предположить, что гендерная тематика несколько потеряла свою актуальность в образовании США.

Сравнивая ситуацию в США с современными российскими реформами, мы пришли к неоднозначным выводам. Очевидно, что в России равенство мужчин и женщин не только продекларировано (ч. 3 ст. 19 Конституции РФ провозглашает тот факт, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации, но и в ст. 43 отмечается право каждого на образование). В нашей стране реально гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях¹. Никаких ограничений для получения образования женщинами не существует уже несколько десятилетий. Следовательно, проблемы доступа женщины к образованию в нашей стране нет. Например, работающие женщины в России имеют более высокий уровень образования, чем работающие мужчины. Среди всех работающих по найму и имеющих высшее образование женщины составляют не менее половины, со средним образованием — даже несколько больше. Среди лиц, не имеющих даже основного общего образования, работающих по найму женщин почти в два раза меньше, чем мужчин².

Однако уже на сегодняшний день есть основания прогнозировать не слишком обнадеживающие тенденции развития образования, поскольку Российская Федерация продолжает пользоваться плодами наследства в области образования, доставшегося от Советского Союза. Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что постепенно на систему образования может спроецироваться ситуация, сложившаяся в общественной жизни. Что имеется в виду?

Дело в том, что более высокий уровень образования женщин в нашей стране, казалось бы, позволяет предположить их определенное доминирование в различных сферах общественной жизни, начиная с экономики и политики и заканчивая областью науки и культуры. Однако этого не произошло ни в нашей стране, ни в других развитых странах мира. Так, в России, несмотря на то, что среди специалистов с высшим образованием примерно 60% составляют женщины, руководящие должности занимают менее 10% из них. Причины такого явления и в нашей стране и во всем мире коренятся в тысячелетней истории господства мужчин и подчинения женщин не только в социально-экономической сфере, но и в

¹ См.: Конституция Российской Федерации. М., 2004. С. 10.

² См.: Поленина С.В. Указ. соч. С. 78.

сознании людей, их представлении об основанном якобы на природном биологическом начале предназначении каждого пола и вытекающих из него ролевых функциях женщин и мужчин¹.

Академик В.Н. Кудрявцев привел следующие цифры. В РАН среди научных сотрудников 32% женщин (кандидатов наук — 30%, научных сотрудников без степени — 40%, женщин-аспирантов в системе РАН — 46,7%). Однако уже применительно к докторам наук ситуация кардинально меняется не в пользу женщин (14% — от общего числа докторов наук, 2,3% — членов-корреспондентов и 1,65% — академиков)².

Определенный диспаритет в участии женщин налицо (при том, что в средней школе основная преподавательская нагрузка приходится на женщин). Тем более, что мировой опыт свидетельствует: процесс осознания в обществе, в том числе самими женщинами, необходимости отказа от господствующей идеологии мужского превосходства не происходит автоматически. Нужны активные действия в этом направлении средств массовой информации и обучение населения, в первую очередь девочек и женщин, критическому отношению к существующему ныне положению, а также возможным путям его исправления.

Важную роль в этом вопросе должна играть школа, как общеобразовательная, так и высшая, которой в свою очередь необходимы соответствующие учебники и программы. Не случайно во время первого чтения в Государственной Думе РФ проекта Федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин» (2003 г.) в числе гарантий государства по обеспечению равноправия мужчин и женщин в области просвещения, образования и науки названо использование учебных программ и учебников, исключаящих пропаганду дискриминации по мотивам пола, а также введение специальных гендерных учебных курсов и развитие исследований по вопросам равноправия полов³.

В качестве образца при создании учебных пособий и программ для общеобразовательной школы и проводимых женскими и правозащитными общественными объединениями курсов, изучающих проблемы прав человека, может быть рекомендовано опубликованное на русском языке адаптированное издание учебного пособия американских авторов «Права женщин — права человека»⁴, так как в книге содержатся методические и практические рекомендации для проведения семинаров и тренингов, а также рассматриваются жизненные ситуации, для которых типична дискриминация женщин, и возможные пути их решения.

Профессор С.В. Поленина подчеркивает, что наиболее кардинальным способом решения проблемы корректировки правосознания общества в вопросах ролевых и поведенческих моделей лиц обоего пола могло бы стать преподава-

¹ См.: Клименкова Т. Женщина как феномен культуры. М., 1996. С. 12–24.

² См. подробнее: Поленина С.В. Указ. соч. С. 79.

³ См.: Проект Федерального закона № 284965-3 «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации» // Интернет ресурс Гарант.

⁴ См. подробнее: Мергус Д., Датт М., Фжсуэрг Н. Права женщин — права человека. М., 1996. С. 146–147.

ние в гуманитарных вузах России, прежде всего в юридических, специального факультативного курса под условным названием «Проблемы выравнивания правового статуса женщин и мужчин (опыт России и зарубежных стран)». Такого рода практика широко распространена в странах, которые принято называть цивилизованными. В США, например, вряд ли осталось высшее юридическое учебное заведение, где бы не велись специальные или общие курсы по вопросам гендерного (социополового) равноправия. В Колумбийском университете читаются общие курсы «Право, пол и публичный порядок», «Дискриминация в трудовых отношениях», проводятся семинары «Женщина и право», «Правовое регулирование родительства», «Правовые вопросы сексуальности». Характерно, что чем больше дисциплин по гендерной тематике включается в учебный план, тем выше шансы юридической школы занять хорошее место в престижном рейтинге, ежегодно проводимом Ассоциацией американских юридических школ.

Перечисленные выше и другие курсы необходимы в России в связи с тем, что женщины в нашей стране, в отличие, например, от женщин США, не имеют проблем с получением образования. Но в то же время половина российских женщин вообще никому не говорит о надругательствах над ними со стороны близких. Управление внутренних дел России опубликовало статистику, согласно которой каждые две секунды жертвой насилия или избиения становится одна женщина, а 60–75% российских женщин, лишившихся жизни в результате бытового насилия, были убиты после того, как разорвали отношения с обидчиком¹.

Таким образом, преодоление гендерного разрыва в образовании (как в личной, так и в социальной жизни российских граждан), и притом более быстрыми темпами, по-прежнему остается актуальной, хотя и не столь важной, задачей многих стран, в том числе и США. Необходимость этого ощущается все сильнее по мере того, как мир движется к информационной эре и производство, основанное на современных знаниях, заменяет традиционные методы хозяйствования. Те, кто лишен доступа к базовому образованию, будут лишены и новых возможностей. Там, где продолжает существовать долговременный разрыв в образовании, женщины окажутся перед растущим риском отстать от мужчин по степени участия в развитии. Этот вывод в полной мере относится и к России.

¹ См.: Шведова Н.А. Указ. соч. С. 37.

· ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ ·

В.А. Егоров,

*кандидат технических наук, доцент
Саратовского юридического института
МВД России*

Критерии мониторинга правоприменительной деятельности правоохранительных органов

В настоящее время «по результатам проведенных опросов важное значение имеет выделение мониторинга права в качестве самостоятельного направления государственной правовой политики»¹. Несмотря на то, что вопросам повышения эффективности правоприменительной деятельности, т.е. деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по изданию подзаконных нормативных и индивидуальных правовых актов, обеспечивающих реализацию функции и полномочий органа на основе действующих законов Российской Федерации и субъектов РФ, посвящено достаточно много исследований², вопрос разработки критериев мониторинга правоприменительной деятельности остается актуальным.

Различают правоприменительную деятельность органов государственной власти в области позитивного регулирования отношений в сфере их ведения и в рамках их компетенции и правоприменительную деятельность органов судебной власти и других правоохранительных органов.

Большое значение для обеспечения и охраны законности имеет правоприменительная деятельность правоохранительных органов. Каждая относительно самостоятельная структура правоохранительных органов в определенном объеме обладает правоприменительной компетенцией. Применению норм права органами внутренних дел присущи общие признаки и черты, характеризующие правоприменительную деятельность любого государственного органа с ее разделением на регулятивную и охранительную³.

¹ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2007 году» // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report>

² См.: Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. М., 1989; Гранат Н.Л., Колесникова О.М., Тимофеев М.С. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М., 1991; Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997; Витрук Н.В. Акты применения в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 2002. № 2; Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1999.

³ См.: Ростовщиков И.В. Указ. соч. С. 97.

Правоохранительные органы, являющиеся наряду с судом одним из субъектов процессуальной правоприменительной деятельности, руководствуясь принципом публичности, в установленной законом процессуальной форме приводят в действие особый механизм, складывающийся из реализации норм процессуального права, дееспособности его субъектов при наличии определенных юридических фактов, порождающих предусмотренные законом процессуальные отношения.

Правоприменительная деятельность правоохранительных органов характеризуется следующими признаками:

- а) носит государственно-властный характер;
- б) индивидуальные правовые предписания (акты) правоохранительных органов внутренних дел относятся к определенным жизненным ситуациям и адресуются конкретным лицам;
- в) применение норм права правоохранительными органами осуществляется в строго установленном законом порядке.

Другими словами, существует определенная процедура правоприменительной деятельности правоохранительных органов, причем степень детализации порядка правоприменительной деятельности данных органов весьма высока. Высокая степень регламентации правоприменительной деятельности правоохранительных органов объясняется тем, что в их деятельности необходимо последовательное проведение законности, глубокое и всестороннее исследование обстоятельств дела, строгое соблюдение прав личности, гарантированных Конституцией РФ¹.

Правоприменительная деятельность является тем видом юридической деятельности, которая опосредует накопление социально-правового опыта в области властного индивидуального регулирования общественных отношений, закрепленных правовыми нормами.

Важной составляющей оценки эффективности правоприменительной деятельности правоохранительных органов является мониторинг правоприменительной деятельности, который представляет собой систему выявления и оценки эффективности правового регулирования общественных отношений законодательными актами (внедрение в общественную политику законодательно закрепленного нормативного идеала), систему объективных и субъективных условий, мешающих или способствующих эффективному применению законодательных актов, разработку предложений по усилению воздействия позитивных и нивелированию негативных факторов.

Анализ практики применения правовых норм по правовым отраслям и законодательства в целом необходим для оценки общего правового состояния общества, определения стратегических направлений совершенствования законодательства и нормотворческого процесса, планирования подготовки проектов нормативных правовых актов.

Можно выделить четыре стадии правоприменительной деятельности: установление фактических обстоятельств и выбор правовых норм, подлежащих

¹ См.: Малков В.П. Процессуальные акты предварительного расследования: учеб. пособие. Казань, 2002. С. 57–58.

применению; проверку подлинности и юридической силы действия нормы права; проверку действия нормы права во времени, пространстве и по отношению к лицам и организациям; вынесение акта применения нормы права к конкретной ситуации.

Правоприменительный процесс включает следующие стадии: исследование фактических обстоятельств, требующих юридического решения; выбор правовой нормы, соответствующей данным обстоятельствам; анализ текста и содержание нормы права; устранение коллизий между нормами права; проверку нормы права во времени, в пространстве и по кругу лиц; принятие решения по конкретному юридическому делу.

Оценка эффективности воздействия закона или нормы права должна осуществляться на каждой стадии правоприменительного процесса.

Критериями мониторинга правоприменительной деятельности правоохранительных органов, на наш взгляд, являются:

- правильность определения предмета законодательного регулирования;
- соответствие подзаконного нормативного правового акта предмету регулирования;
- правильность определения круга субъектов правового регулирования;
- общественное мнение о деятельности правоохранительных органов;
- баланс прав и обязанностей, т.е. координация прав и обязанностей должна соответствовать требованиям правового принципа равенства между правами и обязанностями субъектов регулирования, между правами человека и соответствующими обязанностями государственных органов;
- достаточность требований нормы для обеспечения полноты регулирования;
- соответствие (соразмерность) предусмотренной нормой санкции характеру правонарушения;
- достаточность содержащихся в норме санкций или поощрений для выполнения стимулирующей функции нормы права;
- правильность выбора способа правового воздействия (обязывание, дозволение, запрет);
- наличие или отсутствие двусмысленности в формулировках;
- отсутствие коллизии между нормой и иными положениями данного нормативного акта, акта того же уровня, а также актами более высокого уровня.

Введение интегральной оценки критериев позволит определить эффективность правоприменительной деятельности правоохранительных органов.

А.П. Алешина,
*аспирант Саратовской государственной
академии права*

Социально-нравственный аспект института судимости и его учет в современной правовой политике

Современная отечественная правовая политика, как важнейшее направление деятельности государства на пути построения правового общества, организуется и осуществляется в прямом соответствии с общепризнанными принципами и основополагающими нормами международного права. Такая ориентация предполагает необходимость строгого соблюдения прав, свобод и законных интересов личности.

В правовом государстве, как справедливо отмечает Ю.И. Бытко, и законы должны быть правовыми, т.е. основываться, прежде всего, на естественных правах и свободах человека и гражданина. Государство может считаться правовым только тогда, когда и в законодательстве содержатся требования к самоограничению государства в пользу интересов человека¹.

Особую актуальность вопросы соблюдения прав и свобод человека и гражданина приобретают в отношении лиц, отбывших уголовные наказания и возвратившихся в гражданское общество. Прошлая судимость этой категории граждан существенно осложняет процесс их социальной адаптации (ресоциализации). Если судимость в правовом смысле, в строгих временных периодах, утрачивает свое значение (ст. 86 УК РФ), то с нравственных позиций она длительное время, а порой и всю жизнь, служит своеобразной негативной социальной «отметиной».

Вместе с тем, как подчеркивает С.В. Бородин, несправедливо считать лицо, отбывшее уголовное наказание, судимым в течение всей жизни, это противоречит и принципу гуманизма², и самому духу правового государства.

Социально-нравственные последствия судимости не входят в ее правовую структуру и в силу этого не определяют и ее содержания. Однако можно достаточно аргументированно судить о том, что в процессе социальной адаптации лиц, отбывших определенные сроки лишения свободы, возникают сложные, а порой и неразрешимые проблемы.

Процесс адаптации в гражданской среде тем сложнее, чем продолжительнее сроки изоляции от нее. Л.В. Никитинский справедливо отмечает: «В этом длящемся годами кошмаре многие осужденные стремятся жить жизнью улитки, замкнувшейся в своей раковине. Отбывание наказания превращается для них в постоянный стресс. В колониях мы выводим расу параноиков. Не случайно многие заключенные, в том числе «положительные», испытывают наряду

¹ См.: *Бытко Ю.И.* О принципах построения Уголовного кодекса Российской Федерации // Материалы Всерос. научно-практ. конф. (25–26 марта 2004 г.). Саратов, 2004. Ч. 1. С. 8.

² См.: *Бородин С.В.* Погашение и снятие судимости // Уголовное право. М., 1966. С. 435.

со стремлением к свободе страх перед освобождением. Пребывание в колонии с течением времени делает их неприспособленными к нормальной жизни в условиях “воли”»¹. Последующий после освобождения из мест лишения свободы период повторной адаптации, как показывает практика, требует достаточно серьезных усилий как со стороны самого ранее судимого лица, так и со стороны соответствующих государственных структур. Эти усилия должны способствовать психологической коррекции социальных установок судимого лица, направленных на привитие ему стойкого иммунитета от желания продолжать преступную деятельность в будущем.

С юридических позиций, лицо, имеющее судимость, выделяется из категории законопослушных граждан посредством признания его виновным в совершении преступления. Наличие судимости в свою очередь сопряжено с определенной социально-нравственной дискредитацией и, кроме того, влечет за собой достаточно серьезные ущемления прав и свобод личности.

Наличие судимости в значительной степени, а порой и существенно, осложняет естественность социальных контактов, создает определенные трудности в вопросах межличностных общений — на работе, по месту жительства, учебы и т.д. Указанные трудности могут быть объяснимы с позиции косвенных ограничений осужденных в их правах в силу особенностей их правового статуса, обусловленных судимостью. Косвенные ограничения прав осужденных будут сказываться какое-то время и после снятия судимости (на репутации, в вопросах трудоустройства и т.д.).

Такого рода ограничения, вызванные судимостью, по мнению А.В. Ульянова, прямо воздействуют не только на само судимое лицо, но и на его ближайшее социальное окружение, и прежде всего на семью. Факт потери семьи действует на осужденного разрушающе. Он утрачивает уверенность в себе, чувство самоуважения и собственного достоинства. По результатам опроса, проведенного А.В. Ульяновым среди осужденных, было установлено, что из 100 опрошенных лишь у 35 человек сохранились семьи и только 7 отбывающих наказание смогли вновь создать семью, зарегистрировав брак в период нахождения в данной исправительной колонии. Более 85% осужденных озабочено сохранением как семейных, так и родственных связей вообще. Почти каждый второй из осужденных уверен, что отбывание наказания влечет за собой негативные последствия: в частности, почти 25 из 100 опрошенных осужденных высказывают предположение, что отношения с супругой и родственниками полностью разрушены и восстановить их практически невозможно. Подобные психические переживания значительно осложняют процесс ресоциализации² осужденных³.

¹ Никитинский Л.В. Рядом, за стенкой // В человеческом измерении. М., 1989. С. 460.

² Под ресоциализацией осужденного, по мнению М.С. Рыбака, понимается корректировка свойств его личности в направлении придания ей черт, необходимых и достаточных для жизни в определенной положительной или нейтральной с точки зрения общественной безопасности социальной группе, микросреде (см.: Рыбак М.С. Ресоциализация осужденных к лишению свободы: проблемы теории и практики. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2004. С. 64).

³ См.: Ульянов А.В. Судимость и правовые последствия ее реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 26.

Социально-нравственные последствия судимости могут проявляться и в форме нравственно-психологических, которые выражаются не только в собственных внутренних чувствах и переживаниях судимого, но и в отрицательном (крайне отрицательном) отношении к нему со стороны других, окружающих его, людей. Особую актуальность эти проблемы приобретают для лиц, которые отбывали длительные сроки наказания в виде лишения свободы. В силу длительности пребывания в условиях исправительного учреждения возникает целый комплекс проблем социального характера. Это, как отмечает И.В. Шмаров, влечет за собой ослабление, а иногда и утрату полезных социальных связей, существенное ограничение социальных ролей осужденных, с которыми повседневно сталкиваются свободные граждане¹.

Судимость для указанной категории лиц является мерилем степени приспособленности к жизни в местах лишения свободы посредством акцентуации (усиления, выпячивания) тех или иных свойств личности. Вместе с тем акцентуации, приобретенные в изоляции от общества, существенно осложняют приспособление к нормальным условиям жизни, способствуя рецидиву преступлений².

Затрудненная социальная адаптация в условиях гражданского общества в значительной мере, помимо внутренних, субъективных факторов самого судимого лица, объясняется некоторым отторжением его со стороны окружающих людей. При совершении преступления поведение человека оценивается обществом в соответствии с моральными воззрениями большинства его членов³.

Служа карой за учиненное преступное деяние, писал Н.С. Таганцев, тюрьма, правильно устроенная, вместе с тем не должна терять из виду будущее заключенного с момента его освобождения. Переход из неволи на свободу, возвращение к нормальной общественной жизни представляют много затруднений. Общество не может бесследно забыть прошлое освобожденного, в особенности в тех государствах, где доверие к исправительному влиянию тюрьмы весьма не велико; предприниматели с инстинктивной осторожностью относятся к помещению такого лица в свои промышленные и торговые заведения; еще с большим трудом примут его в тесный круг семейной жизни. Как бы много ни говорили, что проступок искуплен, что виновный расквитался с правосудием, но практическая жизнь столь часто свидетельствует нам, что все эти положения теряют силу перед опасностью возврата к преступлению⁴.

Лишение свободы предполагает целый комплекс ограничений в удовлетворении жизненно важных потребностей и даже отказ от некоторых из них. Наличие особого (усеченного) правового статуса осужденных в свою очередь предопределяет возникновение негативных психических состояний (тревожность, страх, враждебность, мнительность и др.), которые выливаются и материализуются в актах агрессии и самоагрессии⁵.

¹ См.: Шмаров И.В. Предупреждение преступлений среди освобожденных от наказания (проблемы социальной адаптации). М., 1974. С. 4.

² См.: Хохряков Г.Ф. Психологические последствия лишения свободы // Тезисы докладов к VII съезду общества психологов СССР. М., 1989. С. 76, 77.

³ Подробнее см.: Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2008. С. 134.

⁴ См.: Таганцев Н.С. Русское уголовное право: в 2 т. Тула, 2001. Т. 2. С. 340–341.

⁵ См.: Хохряков Г.Ф. Указ. соч. С. 76.

Кроме того, многие из числа отбывших длительные сроки наказания — это надломленные, опустившиеся люди, пополняющие ряды бомжей, бродяг, пациентов психиатрических лечебниц. Они, как правило, не имеют семьи, отличаются ориентацией на паразитический образ жизни, а зачастую — и на новые преступления¹. Судимость в таких случаях можно рассматривать в качестве первопричины достаточно широко распространенного маргинального положения определенной части общества. В свою очередь маргинальная (социально неустойчивая) среда вносит, в частности, весомую «лепту» в этиологию насильственной преступности². Иными словами социально отвергаемая судимая личность, в силу указанных причин, совершает новые, как правило, более тяжкие преступления, протестуя против негативного к нему отношения. Получается, что одно зло порождает другое, еще большее зло.

Социальное отчуждение ранее судимых лиц отчасти можно объяснить тем обстоятельством, что достаточно длительное время судимость воспринималась в обществе в качестве негативной социальной «метки» личности, что влекло за собой существенные ограничения, определяемые государством и им одобряемые. Подобного рода ограничения, в том числе и правовые, распространялись не только на судимых лиц, но и на членов их семей, а также близких родственников.

Социально выражаемое недоверие к лицам, имеющим судимость, доходит в определенных ситуациях до уровня прямого их отторжения и даже агрессивного противостояния. Интенсивность и характер такого неприятия находятся в непосредственной зависимости от жизненного уровня гражданского общества, степени его нравственности и криминализации. Судимость, как правило, рассматривается в обществе в качестве отрицательного критерия нравственного состояния личности, а личность в свою очередь также негативно оценивается в качестве ее носителя. Судимость с указанных позиций может рассматриваться и как социальный критерий криминальной предрасположенности личности, что вызывает определенные, а порой и вполне обоснованные опасения в сознании окружающих ее (личность) людей. Такой позицией можно объяснить и непропорциональное поведение некоторых руководителей, отказывающихся под различными предлогами в приеме на работу даже в тех ситуациях, когда судимость не может рассматриваться в качестве обоснования таких отказов.

Представляется, что присутствующий в обществе нравственно-социальный негатив в отношении судимых лиц следует рассматривать в качестве явления, требующего искоренения. Отбытие уголовного наказания устраняет все последствия, с ним связанные. Человек, отбывший уголовное наказание в полном объеме, должен чувствовать себя полноправным членом общества своего государства. На него в полном объеме распространяются все положения Конституции.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 1) Российская Федерация — Россия — есть демократическое федеративное правовое государство. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

¹ См.: Рыбак М.С. Указ. соч. С. 430.

² См.: Побегайло Э.Ф. Маргинальная среда и насильственная преступность // Тезисы докладов к VII съезду общества психологов СССР. С. 55.

Следовательно, человек должен удерживаться от совершения преступлений способами, не унижающими его честь и достоинство¹. Ему со стороны государства должны быть обеспечены минимальные условия проживания.

После выхода арестанта из тюрьмы, писал Н.С. Таганцев еще в начале XX в., многое меняется в его личной жизни, рвутся личные связи и отношения, он поневоле чувствует себя одиноким, да к тому же тюремная жизнь приучила его к пассивности, к жизни чужим умом. Поэтому естественно, что освобожденный преступник нуждается в заботе и попечении именно в период своего освобождения. Общество должно оказывать ему не только нравственную, но и материальную поддержку — заботиться об устройстве переезда и водворения его на родине, снабжении его платьем, рабочими инструментами, о приискании ему заработка и т.д. С этой целью устраиваются приюты для помещения тех освобожденных, которые временно остались без крова и работы, даже иногда в виде ночлежных домов или в виде правильно организованных рабочих домов².

В Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными, принятых ООН 30 августа 1935 г. (правило № 80), рекомендуется: «С самого начала отбывания срока заключения следует думать о будущем, которое ждет осужденного после его освобождения, поэтому ему следует помогать, поддерживать и укреплять связи с лицами и учреждениями, которые способны защищать интересы его семьи и способствовать его включению в жизнь общества после освобождения»³.

Вопрос о социальной адаптации лиц, освобожденных от наказания, ставился издавна как зарубежными (Д. Гордон, Р. Куинн, К.Л. Кунц, Г.Й. Шнайдер и др.), так и отечественными (Г.А. Аванесов, Ю.М. Антонян, С.В. Бородин, В.Н. Кудрявцев, И.И. Карпец, С.В. Познышев и др.) криминологами.

В настоящее время, как показывает статистика, каждый второй из числа лиц без определенного места жительства (бомж) имеет судимость и в силу этого относится к категории потенциальных преступников, способных в любой момент совершить новое преступление, в том числе и особо опасное.

М.С. Рыбак в этой связи подчеркивает: «Сложилась такая ситуация, когда установленные законом права бывших осужденных очень слабо подкреплены конкретной юридической регламентацией и материальной гарантией. Это, безусловно, не способствует снижению рецидивной преступности. Многие, оказавшись на свободе без средств к существованию, будучи предоставленными сами себе, возвращаются к прежнему образу жизни. В период социальной адаптации лиц, освобожденных от отбывания наказания, государство и общество в целом призваны оказать им неотложную помощь в восстановлении утраченных социальных благ и духовных ценностей с тем, чтобы эти граждане как можно быстрее стали реальными обладателями всех

¹ См.: *Разгильдиев Б.Т.* Задачи уголовного законодательства России: понятие, содержание // *Материалы Всерос. научно-практ. конф. (25–26 марта 2004 г.)*. Ч. 1. С. 8.

² См.: *Таганцев Н.С.* Указ. соч. С. 342–343.

³ *Международная защита прав и свобод человека: сб. докум.* М., 1990. С. 290.

прав, предусмотренных Конституцией РФ. Иначе их встретят, окажут материальную помощь и сориентируют на нежелательный путь в трудное и сложное для них время адаптационной жизни лидеры всевозможных неформальных группировок»¹. М.С. Рыбак своевременно и достаточно обоснованно ставит вопрос о необходимости законодательного расширения статьи первой Уголовно-исполнительного кодекса РФ путем внесения в нее задачи, связанной с ресоциализацией осужденного, обеспечением безопасности его жизни и здоровья, обеспечением правопорядка и законности, социальной и нравственной защищенности, а также созданием условий для социальной адаптации после освобождения². Такая постановка вопроса требует государственного реагирования в форме разработки концепции и создания соответствующей структуры вне пределов ФСИН.

На указанный аспект проблемы социальной адаптации обращал в свое время внимание и Н.С. Таганцев, который писал, что покровительственная деятельность общества должна распространяться на всех заключенных, приговоренных к сколько-нибудь продолжительному заключению. Конечно, некоторую помощь может оказать заключенному и сама тюрьма; он может обратиться за советом, содействием к тюремному персоналу, но это осуществимо разве в особых, исключительных случаях. Возлагать на тюрьму подобную обязанность значило бы вредно влиять на само тюремное дело. Тюрьма не имеет для этого особых органов, а ее личный персонал настолько занят внутри тюрьмы, что он не может с успехом действовать и вне ее³.

Изложенное позволяет сформулировать следующие выводы:

1) на государственном уровне необходимо разработать целевую концепцию социальной адаптации (ресоциализации) лиц, освобождающихся из исправительных учреждений;

2) в системе органов государственного управления Российской Федерации целесообразно образовать самостоятельную целостную структуру, объединяющую систему реабилитационных центров (центров социальной адаптации) для лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

3) в качестве основного функционального назначения указанной государственной структуры и ее территориальных органов на местах представляется необходимым предусмотреть комплекс вопросов по социальной адаптации ранее судимых, освобожденных из исправительных учреждений ФСИН, и профилактики рецидива преступлений с их стороны.

¹ Рыбак М.С. Указ. соч. С. 187.

² См.: Там же. С. 67.

³ См.: Таганцев Н.С. Указ. соч. С. 341.

Д.Р. Крипакова,
*ассистент кафедры Астраханского
государственного университета,
соискатель Саратовской государственной
академии права*

Значение объяснений лиц, участвующих в деле, в арбитражном процессе

В российском процессуальном праве существует достаточное количество работ, посвященных исследованию предмета доказывания фактов, составляющих предмет доказывания¹, а равно классификации этих фактов². Достаточно лишь сказать, что для точного определения предмета доказывания по делу необходимо учитывать содержание нормы закона, регулирующей спорное правоотношение. Для того чтобы точно выбрать соответствующую норму, необходимо правильно квалифицировать правоотношения сторон, провести их правовую оценку. Например, недостаточно установить факт передачи денежных средств по договору, необходимо определить, какой именно договор был заключен между сторонами. После выбора правовой нормы диспозиция и гипотеза такой нормы (или группы норм) дадут суду перечень тех фактических обстоятельств, которые он должен установить, чтобы сделать истинный вывод о правах и обязанностях сторон и правильно разрешить дело.

В повседневной деятельности термин «доказательство» употребляется в значении логического аргумента, довода. Безусловно, доказательства, используемые в спорах и дискуссиях, отличаются от доказательств, применяемых в гражданском судопроизводстве. Необходимость отграничения его обычного понимания от понимания при осуществлении правосудия обуславливает использование термина «судебное доказательство».

Закон не считает материалы, представленные в суд, доказательствами. Для признания их таковыми необходимо определить истинность или ложность содержащихся в них сведений. Это означает, что не все они могут обрести качество доказательств.

¹ См.: Баулин О.В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004; Звягинцева Л.М., Плюхина М.А., Решетникова И.В. Доказывание в судебной практике по гражданским делам. М., 2000; Иванов О.В. Судебные доказательства в гражданском процессе. Иркутск, 1973; Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 2004; Штутин Я.Л. Предмет доказывания в советском гражданском процессе. М., 1963; Ярков В.В. Познание и доказывание процессуальных юридических фактов // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2002–2003. № 2. СПб., 2004.

² См.: Абушенко Д.Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе. М., 2002; Грось Л.А. Судебное решение — акт применения норм процессуального и материального права, юридический факт в процессуальном и материальном праве // Lex Russica: научные труды МГЮА. 2004. Т. LXIII (№ 1); Цихоцкий С.А. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997; Зыков И.А. Судебное решение: отдельные аспекты функциональной характеристики // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 1.

В целях определения сущности и признаков судебного доказательства необходимо уяснить, что включает в себя это понятие. Право признает судебным доказательством полученные законным способом сведения о фактах, на основе которых в предусмотренном законом порядке суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела.

Норма или комплекс норм материального права, регулирующих рассматриваемые отношения, закрепляет стандартный для данного вида дел круг юридически значимых обстоятельств, т.е. своего рода основу предмета доказывания¹. Поэтому состав предмета доказывания для конкретной категории дел можно считать относительно стабильным (типовой предмет доказывания). Например, в предмет доказывания по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации входят следующие факты: 1) факт распространения сведений, касающихся истца или истцов; 2) характер распространенных сведений и, в частности, порочат ли эти сведения честь, достоинство и деловую репутацию истца; 3) соответствуют ли эти сведения действительности². Но круг фактов, подлежащих установлению, может меняться в сторону расширения или сокращения. Причиной расширения предмета доказывания по делу являются, как правило, действия ответчика³. Например, ответчик может обосновывать свои возражения фактом истечения сроков исковой давности. Сокращаться круг фактов, подлежащих доказыванию, может за счет их признания ответчиком.

Соглашаясь с выводом процессуалистов, И.Р. Медведев отмечает, что «запретить суду принимать во внимание другие элементы ввиду принципа свободной оценки доказательств они не могут»⁴.

Надо отметить, что данная позиция не лишена смысла. Ведь лица, участвующие в деле, имеют право и заявлять ходатайства, и высказывать свое мнение по всем вопросам, подлежащим разрешению. А по некоторым категориям дел (например, о защите деловой репутации) имеют значение даже эмоции и настроения, переживания сторон, третьих лиц, которые должны быть приняты во внимание судом.

В обобщении практики применения АПК РФ отмечено, что «в протокол судебного заседания вовсе не обязательно заносить все изложенное лицами, участвующими в деле в ходе судебного заседания; в нем должно быть полно отражено только то, что имеет существенное значение для дела»⁵.

Следует отметить, что подобная практика весьма распространена при ведении протоколов в Арбитражном суде Астраханской области. В частности, наиболее типичными фразами в протоколах судебного заседания являются следу-

¹ См.: *Баулин О.В.* Указ. соч. С. 70.

² См.: *Боннер А.Т.* Доказательства и доказывание по делам о защите чести и достоинства // Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса: в 2 ч. Ч. 2: Гражданский и арбитражный процесс: материалы науч. конф. Воронеж, 15–16 марта 2002 г. / под ред. Е.И. Носыревой, Т.Н. Сафроновой. Воронеж, 2002. С. 37.

³ См.: *Баулин О.В.* Указ. соч. С. 70.

⁴ *Медведев И.Р.* Ответственность сторон за ложные объяснения в суде. М., 2006. С. 41.

⁵ Обобщение о некоторых аспектах применения процессуальных норм Арбитражного процессуального кодекса РФ при ведении протокола судебного заседания // <http://www.astrahan.arbitr.ru>

ющие: «Истец иск поддержал», «Ответчик иск не признал», «Истец поддержал исковые требования согласно доводам иска», «Ответчик возражений не имеет», «Истец поддержал исковые требования в полном объеме», «Ответчик возражает против предъявленных требований», т.е. лица, ведущие протокол, указывают самое основное из выступлений сторон, в то же время не искажая смысл сказанного. Хотя в тех случаях, когда это необходимо, выступления сторон воспроизводятся полно.

Однако на практике нередки случаи игнорирования объяснений в какой-либо части или даже полностью. Подобные нарушения приводят к изменению направления процесса доказывания и состава всех доказательств по делу, что может повлечь принятие незаконного и необоснованного решения. Причиной этого, помимо всего прочего, является критический подход науки и практики к утверждениям о фактах, выгодных субъектам процесса. Лицо, имеющее юридический интерес к положительному для себя исходу дела, по мнению многих ученых и судей, не может предоставлять беспристрастную информацию о релевантных событиях¹.

Оценивая регламентацию объяснений сторон в действующем АПК РФ, необходимо отметить, что она далеко не безупречна и требует определенных доработок.

Объяснения сторон и третьих лиц представляют собой сведения об интересующих суд фактах. При проверке достоверности сведений, сообщенных указанными лицами, должна учитываться только их заинтересованность в исходе дела.

В рассмотрении гражданских дел активно принимают участие истец и ответчик. В своих заявлениях они излагают суду свое видение подлежащего разрешению спора о праве. В судебном заседании стороны выступают с объяснениями возникшей ситуации и обоснованием своих требований и возражений.

Объяснения сторон и третьих лиц по характеристике их содержания схожи со свидетельскими показаниями, что подтверждает то, что средство доказывания является формой доказательства, но не самим доказательством.

Нередко объяснениями именуют то, что ими, с точки зрения АПК РФ, не является, например данные, которые исходят от субъектов, не имеющих статуса «лицо, участвующее в деле». В результате могут появиться такие «странные» средства доказывания, как «объяснения свидетелей»²; или же объяснения превращаются в «пояснения»³. По нашему мнению, подобные трактовки не должны иметь места, поскольку решение суда представляет собой акт применения права, т.е. норм АПК РФ.

Так, по многим делам на основе объяснений могут быть установлены доказательства, устраняющие неясность, возникшую из-за арифметических неточностей или ошибок в заполнении определенных документов. Примеры подобного использования объяснений встречаются в налоговых спорах. В качестве иллюстрации можно привести следующий пример.

¹ См.: *Медведев И.Р.* Указ. соч. С. 27–30.

² См.: Постановление ФАС МО от 01. 08. 2006. № КА-А40/6831-06 // СПС «Гарант»; Постановление ФАС Уральского округа от 28. 09. 2006. № Ф09-7451/06-С4 // Там же.

³ См.: Постановление ФАС МО от 04. 07. 2006. № КА-А40/5871-06-П // СПС «Гарант».

Инспекция ФНС России обратилась в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением о взыскании с ООО штрафных санкций за нарушение требований о регистрации игровых автоматов. Тремя судебными инстанциями в удовлетворении требований было отказано. При этом важное значение суд придал следующему аргументу ответчика: ООО в своих объяснениях указало, что при заполнении заявления о регистрации изменений количества объектов налогообложения, правильно указав количество и состав объектов налогообложения, допустило ошибку при упоминании изготовителя игрового автомата, а именно его организационно-правовой формы (ООО вместо ЗАО). Опровергнуть каким-либо образом данное объяснение истцы не смогли¹.

Объяснения совершенно необходимы по специфическим делам, в которых данные, очевидные для специалиста соответствующего профиля, требуют специального пояснения для суда.

ОАО (нефтяная компания) обратилось в суд с заявлением о признании недействительным решения о привлечении его к налоговой ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах, вынесенного по результатам налоговой проверки. Решением налогового органа дополнительно начислены к уплате в бюджет суммы налогов в размере более 1 млрд руб. и пени. Дело неоднократно рассматривалось судебными инстанциями. Последним на сегодняшний день судебным актом претензии налоговых органов признаны необоснованными. Это связано в том числе с тем, что представитель нефтяной компании в суде подробно объяснил особенности функционирования систем добычи и переработки сырья (для чего необходимы отдельные элементы систем улавливания легких фракций, в чьей они находятся собственности и каким образом учитываются на балансе предприятия; как используется нефть на собственные производственно-технические нужды организации; каковы источники образования нефтяных шламов, физико-химическая характеристика продукта переработки нефтяных шламов и т.п.). В результате исследования всех материалов и с учетом объяснений суд установил, что требование налогового органа о дополнительном начислении и уплате в бюджет платежей за пользование недрами незаконно².

Все приведенные примеры из практики арбитражных судов свидетельствуют об исключительном значении объяснений лиц, участвующих в деле.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы. Судебным доказательством получены законным способом сведения о фактах, на основе которых в предусмотренном законом порядке суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела. Объяснения лиц, участвующих в деле, — это, прежде всего, сообщение суду об известных лицах, участвующих в деле, фактах. Ввиду того, что объяснения (не показания) даются заинтересованными в исходе дела лицами, недопустимо игнорирование данных сведений. Такое доказательство должно исследоваться арбитражным судом в первую очередь.

¹ См.: Постановление ФАС МО от 14. 06. 2006. № КА-А40/5226-06 // СПС «Гарант».

² См.: Постановление ФАС Московского округа от 28. 03. 2006. № КА-А40/2015-06 // СПС «Гарант».

В.Г. Федорова,
кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Астраханского
государственного университета

Понятие юридической ответственности с позиций правового равенства

Юридическая ответственность — предмет постоянного и пристального внимания как теоретиков, так и юристов-практиков. Особый научный и практический интерес вызывает факт ее связанности с такими социально-правовыми ценностями, как гуманизм¹ и справедливость². Их роль и значение в понимании важнейших свойств юридической ответственности настолько велики, что сложилась специальная методология ее исследований с позиций самих этих ценностей. Однако нельзя не признать, что одно из центральных мест в ряду данных ценностей занимает и правовое равенство. «Ясно, — пишет В.Н. Кудрявцев, — что из принципа равенства всех перед законом вытекают не только равные права граждан, но и равные обязанности и равная ответственность нарушителей закона, невзирая на лица»³. Отсюда следуют теоретическая допустимость и необходимость исследования юридической ответственности с позиций правового равенства.

Взаимосвязь правового равенства и юридической ответственности во многом носит специфический характер. В решающей степени это объясняется тем, что, выражаясь в нормативно-правовой основе юридической ответственности, правовое равенство превращает ее в институт уравнивания людей в ответственности. Смысл такой постановки вопроса заключается в том, что его решение способно существенно, во-первых, восполнить научные представления о природе, целях, принципах и иных важнейших свойствах юридической ответственности, а во-вторых, повысить действенность норм юридической ответственности путем акцентирования внимания на том, что в возникающих на их основе регулятивных и охранительных отношениях все субъекты равны между собой по основанию их равного отношения к предмету охраны данными нормами. «Равенство субъектов регулятивных и охранительных отношений (отношений уголовной ответственности. — В. Ф.), — пишет В.В. Мальцев, — ... предопределяется их равенством по отношению к предмету уголовно-правовой охраны и общественно опасному поведению, выраженному в нормах уголовного закона»⁴.

В современном отечественном правоведении сложилось несколько вариантов понимания юридической ответственности. Среди основных и наиболее распространенных следует назвать такие ее интерпретации, как санкция, предусматривающая меру карательного воздействия на правонарушителя со стороны

¹ См.: Мордовец А.С. Гуманизм как принцип юридической ответственности граждан в советском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 47.

См.: Лазарев В.М. Юридическая ответственность как форма и средство реализации социальной справедливости в советском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 71.

³ Кудрявцев В.Н. Право развитого социализма: принципы и закономерности // Вопросы философии. 1983. № 12. С. 58.

⁴ Мальцев В.В. Принципы уголовного права. Волгоград, 2001. С. 149.

государства; юридическая обязанность виновного в совершении правонарушения претерпеть меру наказания; правоотношение, в рамках которого лицо, совершившее правонарушение, претерпевает штрафную меру государственно-правового принуждения¹. Несколько обособленно от вышеназванных сложилось широкое понимание юридической ответственности как комплексного явления, включающего в себя ретроспективный и позитивный аспекты². В правоведении существуют и иные направления изучения юридической ответственности. Однако так или иначе, но все они сводятся к одному из четырех приведенных. Причем в рамках каждого из отмеченных подходов имеется возможность осуществления ее анализа во взаимосвязи с принципом правового равенства. Вместе с тем для такого анализа необходимо взять тот вариант понимания юридической ответственности, который бы в большей степени выражал собой тенденцию расширения ее роли в правовом регулировании общественных отношений, поскольку только в этом случае появляется возможность наиболее полно выявить теоретическое и прикладное значение принципа правового равенства как одного из факторов, обуславливающих многообразный характер воздействия института юридической ответственности на общественные отношения. Принципы юридической ответственности должны отражать не только характеристики действующего законодательства, но и определять, показывать тенденции его развития. Принцип — категория объективно-субъективная, зависящая не только от действующего законодательства, но и от соответствующих правовых идей, которые в той или иной степени могут быть отражены в законодательстве. Такое понимание принципов юридической ответственности ориентирует законодателя и правоприменителя на соответствие их деятельности принципам юридической ответственности, а также показывает тенденции развития правоприменительной и законодательной деятельности. В принципах, как и в любом правовом явлении, должна отражаться связь науки и практики³. Этим и обуславливается необходимость анализа не только существа юридической ответственности, но и того, как складывались и под влиянием каких факторов развивались научные представления об этом сложном и многозначном явлении.

Научные представления о юридической ответственности как о правовой санкции — один из первых вариантов ее понимания в современной отечественной общей теории государства и права. В 1961 г. О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский писали: «Юридическая ответственность есть прежде всего санкция за правонарушение, последствие, предусмотренное нормой права на случай ее несоблюдения. Эта санкция выражается в применении мер принуждения к правонарушителю. Иными словами, ответственность есть мера принуждения к соблюдению норм права, применяемая органами государства к тем, кем эти нормы нарушаются»⁴.

¹ Достаточно полный обзор точек зрения ученых на понимание юридической ответственности представлен в следующих работах: *Денисов Ю.А.* Общая теория правонарушения и ответственности: социологический и юридический аспекты. Л., 1983; *Малеин Н.С.* Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985.

² См.: *Кудрявцев В.Н.* Закон, поступок, ответственность. М., 1986; *Похмелькин В.В.* Социальная справедливость и уголовная ответственность. Красноярск, 1990; *Липинский Д.А.* Формы реализации юридической ответственности. Тольятти, 1999.

³ См.: *Липинский Д.А.* Проблемы юридической ответственности. СПб., 2004. С. 171.

⁴ *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 314.

Допустимость и обоснованность понимания юридической ответственности как санкции, предусматривающей меру карательного, наказательного воздействия на правонарушителя со стороны государства, увязывались и увязываются с тем, что санкции являются обязательным элементом института юридической ответственности. «Неотъемлемый элемент любого института юридической ответственности, — пишут И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшин, — составляют правовые санкции»¹. При этом само понятие «санкция» рассматривается как «нормативное определение мер государственного принуждения, применяемых в случае правонарушения и содержащих его итоговую правовую оценку»², как указание на последствия нарушения диспозиции нормы права³. Эти соображения естественным образом привели к выводу о том, что в правовом регулировании юридическая ответственность обозначает собой правовое наказание, т.е. меру государственно-правового принуждения, возлагаемую на виновного в совершении правонарушения. Отсюда вытекает и ответ на вопрос о сущности юридической ответственности, которая заключается в санкции, применяемой к правонарушителю⁴. В этом и состоит отличительная черта данного подхода, и этим же в конечном счете определяется специфика и объем включенности юридической ответственности в процесс правового регулирования общественных отношений, параметры которого ограничиваются рамками юрисдикционного правоприменения.

В связи со спецификой рассматриваемого варианта понимания юридической ответственности сложились и соответствующие направления ее исследования. В числе важнейших выделяются вопросы толкования и нормативного закрепления понятия «государственно-правовое наказание», а также совершенствования регулирования юрисдикционного правоприменения.

Государственно-правовое наказание — это прежде всего мера государственного принуждения. Его содержание составляет государственное и общественное порицание лица, совершившего правонарушение. Порицание, замечает В.В. Серегина, — это «такое отношение государства и общества к личности, которое содержит в себе упречную оценку личности и ее поведения»⁵.

Порицание виновного в совершении правонарушения влечет за собой ущемления морального, материального или же иного организационно-правового порядка. Такого рода последствия принято называть карой, поскольку они реально ущемляют осужденного в обладании материальными и моральными благами. И тот факт, что порицание за правонарушение, во-первых, закреплено нормативно (обращено ко всем), а во-вторых, увязано с запрещенным вариантом поведения (запрет для всех), позволяет говорить о том, что такого рода санкция есть специфическая форма выражения и в этом смысле реализация принципа правового равенства. «Реализация принципа равенства в законотворческой и правоприменительной сферах, — пишет В.В. Мальцев, — невозможна без определения

¹ Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству М., 1971. С. 115.

² Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 7.

³ См.: Нормы советского права: проблемы теории / под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. Саратов, 1987. С. 106.

⁴ См., напр.: Денисов Ю.А. Указ. соч. С. 140.

⁵ Серегина В.В. Юридическая ответственность как форма государственного принуждения // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности. Воронеж, 1990. С. 146.

единого, равного, адекватного социальным реалиям *масштаба* криминализации и пенализации в уголовном законодательстве»¹.

Юрисдикционное правоприменение — форма осуществления государственно-правового наказания. Общеизвестно, что юрисдикционное правоприменение имеет место тогда, когда возникает необходимость разрешения спора о праве и той юридической ситуации (юридического дела), которая сложилась в результате правонарушения. Выделение из общей системы юрисдикционного правоприменения применение штрафных санкций основано на том, что, как справедливо отмечает И.А. Галаган, процессуальные формы различных видов юридической ответственности сходны между собой по характеру их функций (назначения), задачам процессуальных производств, принципам процессуальных производств, процессуальным гарантиям обеспечения прав и обязанностей участников данных производств, структуре процессуальных производств². Правовое регулирование этого вида юрисдикционного правоприменения включает в себя нормативно-правовое определение следующих понятий: круг субъектов (участников) юрисдикционного процесса; специфику процессуально-процедурных производств применения каждого отраслевого вида санкции; способы обеспечения эффективности и законности применения штрафных санкций; способы обжалования юрисдикционных решений и т. д. Оно прямо и непосредственно сопряжено с практикой реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, а потому можно сказать, что представляет собой сердцевину правовых реформ, осуществляемых в нашей стране.

Вместе с тем надо признать, что нет достаточных оснований для ограничения понятия юридической ответственности государственно-правовым наказанием. Поэтому трудно согласиться с И.А. Галаганом, когда он пишет: «Вопрос о соотношении ответственности и наказания (взыскания), выражая в известной степени общее мнение самых выдающихся умов, должен быть решен в пользу их полного отождествления. Это однопорядковые правовые понятия. Они стоят рядом, и одно без другого существовать не могут. Любая ответственность и есть то или иное наказание, которое является лишь юридической формой ее выражения и проявления»³. Ближе к истине мнение Е.В. Черныха, который указывает на то, что наказание «есть существенный, но далеко не единственный элемент структуры механизма юридической ответственности»⁴. Аналогичного мнения придерживается и К.С. Вельский, который отмечает, что «наказательный» подход к определению понятия административной ответственности не раскрывает данную категорию полностью, не показывает все ее структурные элементы, а замыкается на одном, фактически отождествляя понятия «ответственность» и «наказание». <...> Применение административного наказания (взыскания) к лицу, совершившему административное правонарушение, образует завершающий элемент в структуре административной ответственности»⁵.

¹ Мальцев В.В. Указ. соч. С. 146.

² См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 14.

³ Там же. С. 13.

⁴ Черных Е.В. Юридическая ответственность и государственное принуждение // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 555.

⁵ Вельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 19.

Поддерживая в данной дискуссии точку зрения Е.В. Черныха и К.С. Вельского, мы все же должны подчеркнуть, что понимание юридической ответственности как санкции, в силу чего и происходит ее отождествление с наказанием, не является ошибочным. Конечно, с точки зрения требования всесторонности познания оно неполно. Ведь, действительно, юридическая ответственность конкретного лица может возникнуть и развиваться, но дело до наказания может и не дойти, к тому же, как известно, не каждая санкция есть санкция юридической ответственности. Однако нельзя не признать и того, что рассматриваемый подход к пониманию юридической ответственности основан на одном из наиболее устойчивых и обязательных ее признаков — выраженности ответственности в санкциях правовых норм. Именно данное обстоятельство и задает своеобразный угол зрения на юридическую ответственность, согласно которому она есть элемент, часть объективного права. И благодаря именно этой выраженности в объективном праве юридическая ответственность приобретает способность выступить в качестве одинаковой и единой для всех меры и оценки поведения. Этим и объясняется тот факт, что понимание юридической ответственности через санкцию в большей степени, по сравнению с другими, востребовано юрисдикционной практикой. Поэтому без сомнения надо признать, что рассматриваемый вариант понимания юридической ответственности состоятелен с точки зрения теории и наиболее востребован юридической практикой.

Но логика развития теории юридической ответственности предполагает и критическое отношение к достигнутым научным результатам. В рамках именно такого отношения к рассмотренному варианту понимания юридической ответственности сложился второй подход к ее познанию. Его отличительной особенностью явилось смещение главного акцента в понимании юридической ответственности с наказания на обязанность виновного в совершении правонарушения претерпеть меру государственно-правового принуждения. Наиболее последовательно данное понимание юридической ответственности отстаивает С.С. Алексеев. Он пишет: «Юридическая ответственность — это обязанность лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия (санкции) за совершенное правонарушение»¹. Аналогичной позиции придерживается и С.Н. Кожевников, который утверждает, что «юридическая ответственность — это обязанность лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное правонарушение»².

Другие авторы, разделяя в целом такое понимание юридической ответственности, подчеркивают необходимость включения в него и способности правонарушителя отвечать за свои поступки. Так, А.М. Витченко пишет: «Правовая ответственность — это необходимая обязанность и способность отвечать за свои поступки и действия, выражающиеся в отрицательных последствиях для нарушителя, которые могут быть как личного, так и имущественного характера»³.

¹ Алексеев С.С. Проблемы теории и права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 371.

² Кожевников С.Н. Юридическая ответственность // Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 462.

³ Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974. С. 132.

Этот, второй, подход к пониманию юридической ответственности также получил достаточно широкое распространение в правовой науке¹. Его безусловным достоинством является утверждение тезиса о том, что юридическая ответственность есть неотвратимая и одинаковая для всех виновных в совершении правонарушения обязанность претерпеть государственно-правовое принуждение.

Такая интерпретация юридической ответственности заметно расширяет предмет выражения в ней правового равенства. Здесь он включает в себя не только одинаковую для всех санкцию, но и неотвратимость наказания для каждого, кто совершил правонарушение. С неотвратимостью обязанности виновного в правонарушении претерпевать государственно-правовое принуждение связано и соответствующее понимание сущности юридической ответственности.

Основным фактором, объясняющим достаточную распространенность такого понимания юридической ответственности, является вывод о том, что юридическая ответственность представляет собой разновидность юридических обязанностей. «Юридическая ответственность, — пишет С.Н. Братусь, — это та же обязанность, но принудительно исполняемая, если лицо (гражданин или организация), на котором эта обязанность лежит, не исполняет ее добровольно»². Причина заключается в том, что «юридические обязанности — тот участок механизма юридического воздействия, через который юридический инструментарий, в том числе субъективные права, связывается с государственным принуждением, с юридическими санкциями»³. Следовательно, и юридическая ответственность, как особый вид обязанности, осуществляет в системе правового регулирования общественных отношений более объемную функцию по сравнению с наказанием, а именно функцию связующего звена между штрафными санкциями и претерпеванием виновным наказания. Эта функция есть проявление той глубинной черты юридической ответственности, которая хотя и находится пока еще в неразвитом состоянии, но ее наличие уже свидетельствует о способности осуществлять широкое регулятивное воздействие на поведение людей в юридически значимой ситуации. В целях аргументации данного предположения приведем следующие рассуждения С.Н. Кожевникова: «В большинстве случаев термин «ответственность» в юридической литературе обозначается разновидность юридической обязанности. Подход к юридической ответственности с общетеоретических позиций подтверждает справедливость такого ее понимания. В науке общепризнанно, что ответственность есть разновидность юридических последствий, наступающих при наличии определенных фактов, что это *форма воздействия норм права на общественные отношения* (выделено нами. — В.Ф.). Что же касается норм права, то они регулируют общественные отношения (воздействуют на них) только путем предоставления субъектам отношений определенных прав и возложения на них соответствующих обязанностей. Никаких иных последствий кроме наступления

¹ См.: Молодцов А.С. Уголовная ответственность и меры общественного воздействия. Ярославль, 1977. С. 26; Сыроватская Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. М., 1990. С. 28.

² Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 4.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 130.

прав и обязанностей нормы права не предусматривают. Разновидностью таких обязанностей и является ретроспективная юридическая ответственность»¹.

Однако не все специалисты согласны с пониманием юридической ответственности как обязанности виновного в правонарушении претерпевать государственно-правовое принуждение. Например, с точки зрения О.Э. Лейста, исследование и определение юридической ответственности как обязанности отвечать и нести ответственность — несостоятельны. «Такое определение, — приходит к выводу О.Э. Лейст, — теоретически несостоятельно и практически бесплодно»².

С нашей точки зрения, высказанное О.Э. Лейстом мнение излишне категорично. Понимание юридической ответственности как разновидности юридических обязанностей, специфика которых состоит в необходимости виновного в правонарушении претерпеть негативную реакцию государства, выраженную в соответствующей мере принуждения, достаточно обосновано и также, как и первый вариант ее интерпретации, важно с теоретической и практической стороны. Более того, эти варианты нельзя противопоставлять друг другу, поскольку они есть продукт отражения факта выраженности одного и того же явления (юридической ответственности) на разных уровнях правового регулирования. Если юридическая ответственность как санкция — это область объективного права, то ответственность, взятая с точки зрения юридической обязанности, — уже сфера субъективного права. Поэтому в последнем случае она преимущественно исследуется в системе категорий субъективного права и представлена понятием «юридическая обязанность».

Исследования юридической ответственности как обязанности претерпевать неблагоприятные последствия логично привели к формированию качественно нового направления в ее изучении. Суть этого направления состоит в том, что юридическая обязанность претерпеть неблагоприятные последствия связана с правом государства применить к виновному в правонарушении штрафную санкцию. Интересны в этой связи рассуждения Б.Л. Назарова. По его мнению, в собственном смысле термин «юридическая ответственность» предполагает те конкретные неблагоприятные последствия и лишения, которые наступают для лица, нарушившего правовую норму. «Такого рода ответственность, — продолжает Б.Л. Назаров, — возникает вследствие правонарушения и представляет собой особое правоотношение ответственности. Оно ставит субъекта (правонарушителя) в определенную, предусмотренную нормами права юридическую связь с государством. На одной стороне этой связи правоотношения выступают государственные органы — суд, прокуратура, органы внутренних дел, исправительно-трудовые учреждения и т.д., занимающиеся расследованием, рассмотрением и приведением в исполнение дел о правонарушениях. На другой стороне выступает правонарушитель, который должен отвечать за последствия своего противоправного поведения, за невыполнение возложенных на него обязанностей»³. Резюмируя высказывание Б.Л. Назарова, отметим, что наличие связи между обязанностью правонарушителя претерпеть неблагоприятные последствия

¹ Кожевников С.Н. Указ. соч. С. 460–461.

² Лейст О.Э. Дискуссия об ответственности: проблемы и перспективы // Вестник МГУ. Серия 11. Право, 1981. № 2. С. 45.

³ Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976. С. 224.

за совершенное правонарушение и правом государства возложить на виновного в правонарушении конкретную меру наказания дало возможность представить юридическую ответственность как особое правоотношение.

Интересно, что к такому же выводу приходят и те авторы, которые отрицают допустимость и перспективность понимания юридической ответственности как юридической обязанности. Например, О.Э. Лейст, отрицающий перспективность исследования и определение юридической ответственности как обязанности, пишет: «Юридическая ответственность — это взятые в динамике правовые отношения между правонарушителем (лицом, обвиняемым в правонарушении) и государственными органами (в определенных случаях — потерпевшими от правонарушения). Основные вопросы, решаемые в рамках этих отношений, — наличие или отсутствие правонарушения, необходимость применения санкции и определение в ее пределах конкретных правоограничений, обязанностей правонарушителя (либо освобождения от ответственности), реализация этих обязанностей и правоограничений. Ответственность осуществляется на основе материально-правовых норм, но ее динамика определена процессуальными нормами, в ряде стадий ответственности выступающими как бы на первый план»¹. Поэтому вполне обоснованным является вывод, согласно которому «проблема правовой ответственности в любой отрасли права есть проблема правоотношения... Правовую природу ответственности (уголовной, административной, гражданской) невозможно понять вне правоотношения»².

Последующие исследования показали, что данные правоотношения во многом особенные отношения. В юридической науке их стали называть по-разному: санкционными, охранительными, ремонтно-восстановительными, штрафными, карательными, наказательными т.д.³ Однако чаще всего отношения, возникшие из правонарушения, обозначаются как охранительные. Их специфика заключается в том, что они представляют собой те юридические связи, в которых одной стороной выступает государство, а другой — лицо, способное быть субъектом правонарушения. Заметим, что впервые понятие «охранительное правоотношение» было введено в научный оборот Н.Г. Александровым⁴ и в последующем получило дополнительное обоснование⁵.

Понимание юридической ответственности как правоотношения заметно обогатило методологию ее исследования. Во-первых, появилась возможность увязать и проанализировать в рамках одной категории («юридическая ответственность») практически все ее компоненты: штрафные санкции, наказание, принуждение к исполнению наказания, субъективные права и обязанности, юрисдикционное правоприменение, фактическое поведение участников охра-

¹ Лейст О.Э. Дискуссия об ответственности. С. 49.

² Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право / отв. ред. Е.А. Лукашева: в 4 т. М., 1973. Т. 4. С. 585.

³ См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 91–92; Базылев Б.Т. Юридическая ответственность: теоретические вопросы. Красноярск, 1985. С. 77; Прохоров В.С., Кропачев Н.М., Тарбагаев А.Н. Механизм уголовно-правового регулирования: норма, правоотношение, ответственность. Красноярск, 1989. С. 96.

⁴ См.: Александров Н.Г. Указ. соч. С. 91–92.

⁵ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 149–152; Его же. Проблемы теории права. Т. 1. С. 373, 383.

нительных отношений и др., а во-вторых, позволило привлечь к исследованию проблем юридической ответственности познавательный арсенал теории правового отношения.

Наряду с этим, обоснование понимания юридической ответственности как охранительного правоотношения выявило и более обширную плоскость ее сопряженности с правовым равенством. В решающей степени это связано с тем, что все участники охранительных правоотношений оказываются под влиянием принципа правового равенства. При этом, как вполне справедливо отмечает В.В. Мальцев, «следовать ему в строго юридическом смысле слова обязаны, прежде всего, законодатель, следователь и суд. Лицам, совершившим преступления (и этим отчасти, конечно, нарушившим принцип равенства), свойственно, скорее, право требовать от законодателя и правоприменителей равного к себе, как и к другим лицам, отношения, чем обязанность блюсти принцип равенства. В целом не столько обязанностью следовать принципу равенства, а правом на его соблюдение государством и другими лицами характеризуется юридический статус потерпевших и иных граждан, соприкасающихся с уголовным правом»¹. Таким образом, становится очевидным, что правовое равенство привносит в отношения юридической ответственности собственно регулятивный потенциал. Он состоит, с одной стороны, в праве виновных в совершении правонарушения, потерпевших и других лиц требовать от компетентных субъектов следовать предписанному законом варианту отношения к ним, а с другой — в обязанности компетентных лиц исполнять эти требования.

Обобщая сказанное относительно понимания юридической ответственности как санкции, обязанности и правоотношения в контексте правового равенства, можно сделать следующие выводы. Во-первых, рассмотренные варианты интерпретации юридической ответственности органично взаимосвязаны между собой, а потому не исключают, а, наоборот, предполагают друг друга. Научные представления о юридической ответственности как о санкции, обязанности и отношении отражают собой не различные правовые явления, а уровни и грани фактического бытия и действия одного и того же феномена — юридической ответственности. Качественные характеристики юридической ответственности, взятые в системной целостности, раскрывают ее как правовой способ регулирования поведения людей. Во-вторых, не только представления, но и само существо юридической ответственности находятся в генетической связанности с правовым равенством. Становится очевидным, что вне и без учета этой связанности понять многогранное назначение и специфику действия юридической ответственности в системе правового регулирования общественных отношений невозможно.

¹ Мальцев В.В. Указ. соч. С. 142.

· ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. И.Н. УЛЬЯНОВА ·

Н.В. Семенова,

*кандидат педагогических наук, доцент,
проректор Ульяновского государственного
педагогического университета
им. И.Н. Ульянова*

В.Е. Лукьяненко,

*доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета Ульяновского
государственного педагогического
университета им. И.Н. Ульянова*

С.Т. Артемова,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Ульяновского государственного
педагогического университета
им. И.Н. Ульянова*

**Юридический факультет Ульяновского
государственного педагогического
университета им. И.Н.Ульянова:
продолжая хорошие традиции**

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования Ульяновский государственный педагогический университет им. И.Н. Ульянова — это один из старейших вузов региона (основан в 1932 г.), один из ведущих вузов Приволжского федерального округа, осуществляющий подготовку специалистов по целому ряду педагогических и академических направлений. Он насчитывает в своем составе 12 факультетов, 41 кафедру. В вузе обучаются по 24 специальностям более 6 тысяч студентов. Для решения острой проблемы региона подготовки специалистов с высшим образованием для системы начального и среднего профессионального образования университет с 2008 г. начал осуществлять подготовку по специальности «профессиональное обучение». Важно отметить, что подготовка специалистов по педагогическому профилю осуществляется только на бюджетной основе.

Необходимой составляющей деятельности университета является мониторинг ситуации, складывающейся на рынке труда региона. Это позволило за последние несколько лет открыть новые специальности непедагогического

профиля: «социальная работа», «юриспруденция», «биоэкология», «управление персоналом», «музейное дело и охрана памятников» и др.

Делая еще один шаг на пути повышения качества образования, университет первым в регионе разработал и внедрил систему менеджмента качества образования в соответствии с международными стандартами, что подтверждено Сертификатом соответствия, удостоверяющим, что эта система применительно к образовательной, научно-исследовательской, научно-методической и редакционно-издательской деятельности соответствует требованиям ГОСТ Р ИСО 9001-2001 (ИСО 9001:2000). Модернизированная система образования позволяет использовать в учебном процессе как классические, так и инновационные технологии. Профессионализм, высокое качество образования были подтверждены и результатами комплексной оценки деятельности вуза Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в октябре 2007 г. Председатель комиссии отметил, что университет работает «как часы», а в интервью на местном телевидении заместитель председателя заявил, что элементы педагогического процесса и управленческие инновации могут быть использованы в вузах других регионов России. Результаты федерального Интернет-экзамена, а также итоги аттестационного тестирования свидетельствуют, что качественные показатели знаний студентов по многим дисциплинам выше пороговых значений.

Качество не может быть идеальной моделью, оно основано на необходимых материальных ресурсах, делающих его результатом образовательной деятельности. В вузе есть все для этого: по многим параметрам улучшено материально-техническое состояние учебных корпусов, общежитий и других объектов социально-культурного назначения, кардинально обновлена вся учебно-лабораторная база вуза за счет внедрения в учебный процесс коммуникационных и информационных средств обучения, созданы специализированные кабинеты и лаборатории, локальная компьютерная сеть, электронная библиотека и многое другое. Это позволяет организовать учебный процесс в одну смену и обеспечить планомерную воспитательную работу, которая тоже имеет качественные параметры: студенты педагогического вуза являются победителями и лауреатами практически всех региональных социально-культурных и спортивных мероприятий, занимают призовые места на всероссийских, международных олимпиадах, конкурсах и соревнованиях, принимают самое активное участие в проектах министерства молодежного развития Ульяновской области.

Выпускники вуза конкурентоспособны на рынке труда города Ульяновска и области, других регионов России: они востребованы и в образовательных учреждениях разного статуса, и в государственных, муниципальных, общественных учреждениях, коммерческих организациях и структурах. Об эффективности работы выпускников университета свидетельствует сформированная в вузе база отзывов работодателей.

Благодаря творческому содружеству ученых вуза и практиков готовятся учебники, учебные пособия, научно-методические разработки, способствующие обновлению содержания образования. Преемственность между вузов-

ским и послевузовским образованием является ведущим принципом профессиональной переподготовки.

Достижения вуза в вопросах качества образования — это не случайное явление, а огромный труд коллектива, результат грамотной, обоснованной стратегии развития вуза, продуманной кадровой политики, итоговых усилий ректора университета профессора Юрия Анатольевича Грушевского. Особой гордостью вуза является то обстоятельство, что его профессорско-преподавательский состав в основном сформирован из выпускников вуза, которые прошли путь от студента до доктора наук. И это еще одно звено в системе непрерывности образования и повышения его качества. Основой научно-методической работы профессорско-преподавательского состава являются вопросы модернизации образования. На протяжении двух лет вуз по запросу Национального аккредитационного агентства участвует в разработке тестов в соответствии со стандартами ГОС ВПО по дисциплинам блоков ГСЭ и ОПД.

В соответствии с современными тенденциями в университете создан Центр образовательных инноваций, который координирует разработку и внедрение инновационных проектов в образовательный процесс. Деятельность научных школ университета осуществляется в рамках грантов различных научных фондов, в том числе и зарубежных, по государственным контрактам, а также в рамках международного сотрудничества. В вузе эффективно функционирует аспирантура по 18 специальностям, советы по защите кандидатских и докторских диссертаций. Вся организация научной деятельности вуза направлена на развитие системы отбора, подготовки и привлечения к научной деятельности талантливой молодежи, и в этом смысле университет функционирует как саморазвивающаяся и в то же время открытая система, направленная на воспроизводство и укрепление своего научного потенциала и, как следствие, на создание эффективной образовательной системы, отвечающей современным критериям качества образования и профессиональной компетенции специалиста и способной к координации образовательного процесса в соответствии с требованиями общества.

Юридический факультет — самый молодой и развивающийся факультет Ульяновского государственного педагогического университета имени И.Н. Ульянова.

Долгие годы педагогический университет придерживался классического направления — подготовки кадров в сфере образования. Впервые вопрос о создании новых специальностей был поставлен на ученом совете в 1998 г. В начале 1999 г. на историческом факультете в составе кафедры истории России было организовано отделение юриспруденции, на базе которого в 2000 г. создана кафедра гражданского права и процесса.

В соответствии с решением ученого совета Ульяновского государственного педагогического университета 9 декабря 2002 г. был создан юридический факультет. Одновременно была организована кафедра теории и истории права и государства (в 2007 г. переименована в кафедру государственно-правовых дисциплин), в 2004 г. в составе юридического факультета была организована кафедра уголовного права и процесса. С 2008 г. на юридическом факультете на дневном и заочном отделениях обучаются 576 студентов.

Доценты и профессора факультета ведут большую общественную работу, являются членами общественных объединений, например РАЮН, выступают в качестве экспертов в Юридическом совете при губернаторе и Законодательном собрании Ульяновской области, являются членами Квалификационной коллегии судей Ульяновской области, Ассоциации юристов России. Преподаватели постоянно участвуют в международных, российских конференциях, в разработке проектов законов и локальных нормативных актов организаций.

К 15-летию Конституции силами профессорско-преподавательского состава и студентов факультета были проведены масштабные мероприятия, способствующие борьбе с правовым нигилизмом населения и популяризации Основного Закона. Например, во всех школах города и ряде школ Ульяновской области был проведен урок — «Час Конституции» — с демонстрацией слайд-шоу.

При юридическом факультете организовано ежегодное издание сборника «Тенденции и перспективы развития законодательства», ежегодно издаются сборники студенческих научных работ юридического факультета.

Факультет располагает всеми необходимыми условиями для подготовки квалифицированных юристов. Для самостоятельной работы студентов открыты 2 компьютерных класса, оснащенных современным программным обеспечением, электронная библиотека. Имеется криминалистическая лаборатория. Хорошая материально-техническая база факультета позволяет максимально эффективно организовать учебный процесс, используя современные технологии в обучении.

Студенты факультета под руководством опытных преподавателей активно занимаются научной деятельностью: участвуют в работе научных кружков, выступают на конференциях, организованных как в родном университете, так и в других вузах и организациях.

Кроме серьезной теоретической подготовки студенты факультета получают и практические навыки. На 3-5 курсах они проходят соответственно ознакомительную, производственную и преддипломную практики. Студенты старших курсов оказывают юридическую помощь населению (при факультете работает «Центр оказания правовой помощи населению»), консультируют граждан в Управлении по труду Ульяновской области.

Динамика развития факультета дает основания полагать, что юридический факультет имеет хорошие перспективы. Коллектив университета верит в свое будущее и связывает его с тем новым, рациональным, что могут дать реформы, при сохранении лучших традиций российской высшей школы и всего ценного, что было накоплено коллективом Ульяновского государственного педагогического университета им. И.Н. Ульянова за всю историю его существования.

С.Т. Артемова,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Ульяновского государственного
педагогического университета
им. И.Н.Ульянова*

А.В. Меньшиков,

*кандидат педагогических наук, доцент
Военной академии связи (г. Санкт-Петербург)*

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: правовые основы, проблемы и перспективы

Конституционный контроль в современном мире является важнейшим элементом механизма охраны конституции и конституционного строя государства. С его помощью в рамках и на основе права решаются острые политические проблемы.

Современные демократические страны различаются по форме территориально-государственного устройства, численности и национальной принадлежности населения, территории, культурным традициям, времени образования и др. Среди этих стран особое место занимает Российская Федерация, динамично развивающаяся (несмотря на мировой экономический кризис) по пути укрепления государственности, формирования правового государства и гражданского общества.

Российская Федерация имеет самую большую в мире по площади территорию (ее пересекают 11 часовых поясов, и она расположена в четырех климатических зонах), многомиллионное население, принадлежащее к более 100 национальностям и национальным группам и исповедующее 5 мировых религий. В последние несколько лет произошли положительные изменения в экономике страны. Однако субъекты Федерации экономически развиваются по-разному. Есть регионы-доноры, и в то же время существуют регионы, которые не могут развиваться без помощи федерального центра. В этих регионах потенциально могут возникнуть сепаратистские силы, которые при определенных условиях могут поставить вопрос о выходе из Федерации. Например, в экономически развитых регионах возможна заинтересованность региональных элит в самостоятельном распределении экономических благ, а в не достаточно развитых — усиление националистически настроенной части населения. Эти настроения могут найти свое отражение в законах и нормативных правовых актах органов государственной власти российских субъектов, а также в актах соответствующих органов местного самоуправления. Для сохранения незыблемости основных конституционных принципов необходимо противодействовать таким негативным явлениям. Благодаря осуществлению конституционного контроля острые политические проблемы могут и должны решаться на основе права. Поэтому на повестке дня стоит актуальный вопрос, который можно сформулировать следующим образом: нужны ли органы конституционного контроля на уровне субъектов Федерации?

Органы конституционного контроля в России имеют непродолжительную историю. В царской России в связи с отсутствием самой конституции отсутствовали и органы конституционного контроля, не было их и в Советском Союзе. В российском обществе специальные меры по охране Конституции оказались востребованными лишь в конце XX в. Поэтому, чтобы всесторонне оценить проблему, необходимо обратиться к зарубежному опыту наиболее экономически развитых стран.

Специальные органы по охране конституции в современных государствах представлены в двух формах: как административные (надзорные) и судебные (контрольные). Органы конституционного надзора (например, во Франции) принимают решение о неконституционности акта власти, которое лишь обязывает орган, издавший этот акт, рассмотреть вопрос о его отмене. Конституционные же суды, как органы конституционного контроля (Федеральный Конституционный суд ФРГ и др.), своими решениями о неконституционности акта прекращают как его действие, так и существование (признание акта недействительным) и не без оснований признаются более эффективным средством конституционной охраны.

В конституционном правосудии выделяются две основные модели — американская и европейская, хотя в ряде стран используются элементы и той, и другой. Американский вариант конституционного правосудия достаточно экономичен, ибо оно осуществляется судами общей юрисдикции наряду с другими видами судопроизводства (в США, Канаде, Бразилии, Швейцарии, Австралии). В странах, воспринявших модель, разработку которой связывают с именем известного австрийского ученого Г. Кельзена, действуют специальные судебные органы, осуществляющие исключительно конституционное правосудие.

Особый интерес вызывает опыт зарубежных федеративных государств.

Федеративное государство теоретически предполагает наличие двух уровней (видов) правоустановительных (учредительных) правовых актов — федерального и регионального (конституции субъектов федерации), а значит, и двух уровней конституционной охраны. Так, в ФРГ, Аргентине наряду с федеральными конституционными судами действуют органы конституционного контроля в субъектах федерации. Наиболее длительным и показательным является опыт Германии, где из 16 земель 15 создали свои конституционные суды, и только земля Шлезвиг-Гольштейн передала эти полномочия федеральному Конституционному суду. Именно в Германии конституционные суды земель значительно преуспели в рассмотрении конституционных жалоб, как публичных, так и индивидуальных (т.е. в охране и защите конституционных прав и свобод индивидов), и эта сфера их деятельности в последнее десятилетие активизировалась¹.

Вопросы конституционного контроля стали обсуждаться в нашей стране уже во время перестройки. Тогда перед законодателями встал выбор: создать конституционную юстицию по американской модели, наделив функцией конституционного контроля Верховный Суд СССР, или пойти по европейскому

¹ См.: Брусин А.М. Двойное конституционное правосудие: ненужная роскошь или насущная необходимость? // Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. 2003. № 2. С. 144–147.

пути и учредить специализированный государственный орган. В итоге возобладала вторая точка зрения, и в конце 1988 г. в союзную Конституцию были внесены дополнения, которые предусматривали создание неизвестного ранее советской правовой системе органа — Комитета конституционного надзора СССР. Но все же это был только первый шаг на пути становления конституционной юстиции в России, поскольку решения Комитета конституционного надзора обладали обязательной силой, только если касались конституционных прав человека и гражданина, все остальные его акты требовали подтверждения других государственных органов. Сам же Комитет конституционного надзора СССР просуществовал недолго: начав свою деятельность 16 мая 1990 г., он уже в декабре 1991 г. был распущен вместе с другими органами Союза.

Другой путь был избран в РСФСР, где 15 декабря 1990 г. в Конституцию были внесены изменения, предусматривающие создание Конституционного Суда РСФСР. Этим решением была открыта очередная страница в истории развития конституционной юстиции в России. 30 октября 1991 г. произошло избрание 13 из 15 судей Конституционного Суда РСФСР, и с начала следующего года он приступил к осуществлению конституционного правосудия.

Одновременно со становлением конституционной юстиции на федеральном уровне такие же процессы происходили в республиках, входящих в состав Российской Федерации. В этот период вносятся дополнения в конституции и принимаются законы о конституционных судах в Дагестане, Якутии, Кабардино-Балкарии, Башкортостане, Тыве, Чечне и Мордовии; в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Мордовии (впоследствии ликвидирован) и Якутии суды начинают действовать. При учреждении конституционных судов субъекты Российской Федерации учитывали, с одной стороны, положения Федеративного договора, подписанного 31 марта 1992 г., в соответствии с которыми контроль за соблюдением конституций (уставов) субъектов Федерации относился к компетенции последних, и поэтому они вправе были сами устанавливать организационно-правовые формы осуществления этого контроля до принятия соответствующего федерального акта. С другой стороны, был принят во внимание опыт других федеративных государств с европейской моделью конституционной юстиции, таких как, например, Германия, где на уровне субъектов федерации также функционировала система конституционного правосудия.

Развитие конституционной юстиции продолжилось после принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. В 1994 г. вступил в силу Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹, который позволил этому суду возобновить свою деятельность после ее приостановки в октябре 1993 г. В этот период новые конституционные суды появляются в республиках Российской Федерации, а в Свердловской области создается первый в России Уставный суд, осуществляющий правовую охрану Устава Свердловской области. Идея создания органов уставного контроля начала обсуждаться и в других субъектах Российской Федерации. В некоторых из них были приняты нестандартные решения, предполагавшие

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

создание квазисудебных органов конституционного надзора, выполняющих консультативные функции (Иркутская область), либо возлагавшие функции конституционного контроля на суды общей юрисдикции (например, в Республике Калмыкия и Республике Ингушетия). Такая ситуация объяснялась полным отсутствием федерального регулирования статуса органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации. В конце 1996 г. был принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»¹, предусматривающий, что к судам субъектов Федерации наряду с мировыми судьями относятся и конституционные (уставные) суды.

С этого времени начинается современный этап развития конституционной юстиции в Российской Федерации, основной чертой которого является расширение географии органов конституционного правосудия. Сейчас приняты законы о двадцати одном конституционном (уставном) суде из более чем пятидесяти, предусмотренных конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, а реально функционируют эти суды в пятнадцати субъектах Федерации². Одновременно совершенствуется законодательная база деятельности конституционных (уставных) судов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов, повышается эффективность их работы.

В настоящее время продолжается дискуссия о дальнейшем развитии конституционного (уставного) производства на региональном уровне.

Анализ источников по данной проблеме позволил выделить две основных тенденции. Ряд специалистов считает, что необходимо внести изменения в п. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которым создание конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации являлось бы для них не правом, а обязанностью. Другие специалисты считают, что нет необходимости это делать. Рассмотрим положительные и отрицательные стороны каждой точки зрения.

Перечислим несомненные достоинства первой точки зрения:

1) специализированная форма судебной деятельности обеспечивает более высокий квалификационный уровень судебного разбирательства, снижает риск судебных ошибок;

2) более эффективна технология осуществления функций судебного конституционного контроля специализированными судами. На Всероссийском совещании по проблемам образования конституционных (уставных) судов (в декабре 1999 г. в г. Москве) Председатель Конституционного Суда Республики Коми Ю.В. Гаврюсов обратил, в частности, внимание на то, что у специализированных конституционных судов «больше свободы при принятии решений». Он привел конкретный пример из судебной практики, подтверждающий это утверждение: Конституционный Суд Республики Коми рассмотрел дело о неконституционности Закона о введении налога — Закон не соответствовал Конституции Республики. В этой ситуации суд общей юрисдикции вынес бы решение: «Не конституционен с момента принятия». Но от такого решения прервались

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² См.: <http://www.consultant.ru/>

бы поступления в бюджет Республики в текущем году, и от этого пострадала бы определенная часть населения, недополучив зарплату. Поэтому решение Конституционного Суда Коми было следующим: «Если органы законодательной власти Республики до 1 апреля не внесут изменения в этот Закон, то он будет считаться неконституционным с 1 апреля 2000 г.». Таким образом, Ю.В. Гаврюсов сделал вывод, что Конституционный Суд обладает более справедливым инструментом регулирования, чем суд общей юрисдикции¹;

3) подобные изменения позволят разгрузить федеральные суды, будут способствовать развитию специализации и повышению эффективности судебной деятельности.

К достоинству второй точки зрения можно отнести то, что отсутствие конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации и рассмотрение некоторых вопросов, отнесенных к их компетенции в судах общей юрисдикции, экономит определенные материальные средства региона.

Для того чтобы определить вектор развития конституционно-правовой политики нашего государства исходя из заявленной темы, представляется необходимым решить, как минимум, две задачи. Во-первых, выделить особенности конституционного контроля как процессуальной формы судебной деятельности и, во-вторых, рассмотреть деятельность органов государственной власти Российской Федерации с точки зрения системного подхода.

Конституционный контроль имеет свои особые признаки, а именно своеобразный круг предметов проверки и инициаторов рассмотрения дел, специфические виды процедур и юридические последствия принимаемых решений. В отношении других судов такая регламентация на конституционном уровне отсутствует. Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в его Постановлении от 16 июня 1998 г.: «Осуществление другими судами проверок конституционности без конституционного закрепления таких полномочий и вне такой процессуальной формы, как конституционное судопроизводство, исключается... суд общей юрисдикции (арбитражный суд) может не применять федеральный закон или закон субъекта РФ, но не вправе признавать их недействующими»². Судебный конституционный контроль существенно отличается от традиционных видов судопроизводств (гражданского, уголовного, административного) и тем, что это деятельность на наиболее высоком уровне творческого осмысления, это разновидность нормотворчества, осуществляемого посредством судебной процедуры.

Особенность судебного конституционного контроля состоит в том, что рассмотрение конституционного дела — это работа, требующая многомесячного, масштабного изучения не только отечественного, но и зарубежного законодательства.

С точки зрения системного подхода эффективность органов государственной власти будет наивысшей, когда будет достигнут баланс интересов всех

¹ См.: Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы Всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, С.Е. Заславского. М., 2000.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

ветвей власти. На федеральном уровне этот баланс достигается между законодательной, судебной, исполнительной властями и властью Президента Российской Федерации как гаранта ее Конституции. В каждой из ветвей власти существует определенная специализация по направлению деятельности. Например, в Федеральном Собрании России — это наличие профильных комитетов, в судебной системе — наличие Конституционного Суда РФ; Верховного Суда России, верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов, составляющих систему федеральных судов общей юрисдикции; Высшего Арбитражного Суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов субъектов Федерации, составляющих систему федеральных арбитражных судов.

Но на уровне подсистемы субъекта Российской Федерации такой баланс нарушен. Так, возможность (а не обязательность) создания конституционных (уставных) судов сдвигает баланс интересов в сторону законодательной и исполнительной власти. Это в свою очередь может привести к негативным последствиям, вплоть до разрушения подсистемы и в дальнейшем системы в целом.

Таким образом, представляется обязательным функционирование конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации на постоянной основе как органов конституционного (уставного) контроля. Это обусловлено объективной необходимостью иметь соответствующую правовую базу и должно стать важным шагом по укреплению режима законности, обеспечить правовой механизм реализации всех институционных установлений.

В.М. Мамакина,
*ассистент кафедры Ульяновского
государственного педагогического
университета им. И.Н. Ульянова*

**Уголовно-правовая охрана чести и достоинства
представителей власти
по уголовному законодательству России
и ряда зарубежных государств**

117

Оскорбление на сегодняшний день продолжает оставаться наиболее распространенным (наряду с применением насилия) посягательством на уполномоченное лицо государственной власти. Общественная опасность публичного оскорбления представителя власти со стороны тех или иных лиц заключается в том, что, во-первых, оно нарушает нормальное функционирование государственного органа или службы, в рамках которой работает представитель власти, и подрывает его авторитет, а во-вторых, дискредитирует в общественном сознании престиж государственной власти в целом.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за период с 1997 по 2007 г. количество осужденных по ст. 319 УК РФ увеличилось в 5 раз и составило 8343 человека. Основным непосредственным объектом рассматриваемого преступления являются общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование органов государственной власти и их авторитет. Дополнительным объектом выступают общественные отношения, обеспечивающие неприкосновенность чести и достоинства уполномоченного субъекта власти.

Объективная сторона рассматриваемого преступления характеризуется выраженным в неприличной форме публичном унижении чести и достоинства представителя власти. Унижение чести и достоинства — это отрицательная оценка личности, дискредитация ее в глазах общественности либо подрыв собственного морального престижа потерпевшего. Отметим, что законодатель, говоря о неприличности оскорбления, не раскрывает данное понятие, оставляя его уяснение на усмотрение правоприменителя.

В процессе квалификации общественно опасного деяния как оскорбления возникает проблема определения содержания отрицательной оценки при его совершении. Полагаем, что неприличные представления как о нравственных, так и об умственных или физических недостатках одинаково неприятны потерпевшему. Следовательно, любую отрицательную оценку, соответствовала она действительности или нет, о служебной деятельности либо иных качествах уполномоченного лица государственной власти, выраженную в неприличной форме, необходимо рассматривать как оскорбление.

Критические замечания в допустимых формах, сделанные в адрес представителей власти, нельзя расценивать как оскорбление их личности¹.

Критерием установления неприличности формы обхождения в каждом конкретном случае должно служить ее противоречие установленным правилам поведения, взаимоотношений между людьми, требованиям общечеловеческой морали². При решении судом вопроса о неприличности формы отрицательной оценки личности он должен руководствоваться двумя критериями — объективным (правила морали) и субъективным (представлениями потерпевшего).

В Уголовном кодексе предусмотрена ответственность только за публичное унижение чести и достоинства представителя власти. Публичность, являясь необходимым признаком исследуемого деяния, означает нанесение оскорбления в присутствии третьих лиц или хотя бы одного постороннего лица. Оскорблению присущ публичный характер не только в случае его совершения в отношении представителя власти в присутствии частных лиц, но и когда оно совершено при наличии других представителей власти, а также в случае унижения чести и достоинства одновременно нескольких представителей власти с целью оскорбить каждого из них.

По характеру проявления и причинения вреда авторитету органа государственной власти, а также чести и достоинству потерпевшего неприличное обхождение может быть непосредственным и заочным.

¹ См.: *Сухарев Е.А., Трофимов Н.И.* Охрана жизни, чести и достоинства работников милиции и народных дружинников. М., 1970. С. 46–47.

² См.: *Уголовное право России. Особенная часть* / под ред. А.И. Рапова. М., 1996. С. 65; *Уголовное право России. Особенная часть* / под ред. Б.В. Здравомыслова. М., 1993. С. 159.

Непосредственное оскорбление представляет собой унижительное обращение, выражаемое виновным именно данному представителю власти в связи или при исполнении последним служебных обязанностей, т.е. при его непосредственном присутствии.

Под заочным оскорблением понимаются какие-либо действия виновного, направленные на унижение чести и достоинства представителя власти в его отсутствие. Выделение заочного оскорбления определено фактом наличия третьих лиц в момент оскорбительной оценки виновным уполномоченного лица государственной власти, что создает реальную возможность для дискредитации авторитета власти и в случае отсутствия представителя власти.

В уголовно-правовой науке также выделяют и посредственное оскорбление представителя власти. Посредственное оскорбление представляет собой посягательство на честь и достоинство одних лиц путем оскорбления других, каким-либо образом связанных с первыми. Ученые, занимающиеся этой проблемой, к такому оскорблению относят оскорбление умерших лиц, являвшихся родственниками или близкими друзьями потерпевшего¹.

Уголовный кодекс РФ специально не выделяет виды оскорбления представителя власти, которые могут проявляться в самых различных формах. Оскорбление представителя власти может быть выражено в устной (унижающее честь и достоинство потерпевшего высказывание), письменной (письмо оскорбительного содержания), фотографической (фотомонтаж), деятельной (физическое оскорбление) и в любой другой воспринимаемой человеком форме. Наиболее распространенной из форм является вербальное оскорбление. Под ним понимается посягательство на честь и достоинство представителя власти, совершенное путем высказывания в его адрес различных оскорбительных слов и выражений. К ним относятся нецензурная брань, обидные сравнения, скабрезные и неприличные намеки, прозвища и т.п.

Словесное унижение чести и достоинства может быть нанесено непосредственно в разговоре с потерпевшим, а также совершено с использованием средств связи, аудио- и видеоаппаратуры и заочно, в разговоре с третьими лицами при условии, что характер слов и выражений, употребляемых виновным, был крайне оскорбительным.

Письменное (графическое) оскорбление представляет собой грубую по форме отрицательную оценку деятельности и личности сотрудника правоохранительного или контролирующего органа, наносимую виновным письменно (посредством оскорбительных слов, выражений) или с помощью выразительности художественных средств (в рисунках, карикатурах, иных изображениях).

Графическое (письменное) оскорбление может быть разновидностью оскорбления в публично демонстрируемом произведении, выступлении, если виновный стремится сделать факт унижения чести и достоинства представителя власти достоянием не определенного круга субъектов, а значительной по количеству аудитории (например, распространяя листовки с его

¹ См.: Жижиленко А.А. Преступления против личности. М.; Л., 1927. С. 84; Пурихванидзе Б.З. Охрана чести и достоинства личности в советском уголовном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1961. С. 12.

оскорбительным изображением). С развитием новых глобальных информационных технологий появляются новые возможности общения между людьми, а следовательно, и вероятность размещения и передачи унижающих честь и достоинство лица сведений посредством, например, Интернета. Каждое лицо может создать электронный почтовый ящик и с него рассылать любую информацию кому угодно либо собственный сайт под вымышленным именем через прокси-сервер и разместить на нем информацию оскорбительного или клеветнического содержания. Отследить преступника и привлечь к уголовной ответственности чрезвычайно сложно. Преступник применяет определенные схемы действий, возможные в сети: чужие IP-адреса, ссылки на других пользователей и т.п.

Унижающая честь и достоинство информация может рассылаться в виде SMS- и MMS-сообщений через мобильные телефоны или сайты компаний сотовой связи посредством автоматической рассылки любому абоненту. Причем SMS-сообщения могут быть выполнены с использованием букв, знаков препинания, картинок, эмодиконов, а MMS-сообщения еще и с использованием фотографий, роликов и звуков.

А.Г. Брагина предлагает объединить данного рода оскорбления «в отдельную группу — оскорбление с применением инновационных технологий, поскольку они совершаются в информационном пространстве и отличаются от большинства известных науке форм оскорбления»¹. Оконченным преступление считается с момента рассылки хотя бы одного сообщения либо размещения в Интернете оскорбительной информации.

Однако указанные способы оскорбления возможно признать разновидностью графического оскорбления, так как они выполняются с использованием печатных знаков, рисунков и т.п., изменился только способ их передачи. Одним из иных средств массовой информации согласно ст. 24 Закона РФ «О средствах массовой информации» является Интернет. С учетом изложенного полагаем, что нет необходимости выделять данного рода оскорбления как квалифицирующий признак состава преступления по ст. 319 УК.

Деяние виновного лица может выражаться в унижении достоинства представителя власти путем различного рода оскорбительных телодвижений (плевок, неприличные жесты, пощечины и т. п.). В теории уголовного права рассматриваемый способ посягательства на потерпевшего принято называть «оскорбление действием». Унижение чести и достоинства представителя власти может быть совершено путем оскорбления жестом, оскорбления воздействием, нарушающим телесную неприкосновенность, а также оскорбления насильственным воздействием.

Оскорбление жестом (символическая обида) выражается в совершении виновным циничных и непристойных телодвижений, свидетельствующих о его намерении унижить потерпевшего, т.е. совершении неприличных жестов².

¹ Брагина А.Г. Уголовная ответственность за оскорбление представителя власти: дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 112–116.

² См.: Жижиленко А.А. Указ. соч. С. 92–93; Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д. Курс советского уголовного права. Особенная часть. М., 1955. Т.1. С. 660.

Оскорбление, нарушающее телесную неприкосновенность уполномоченного лица государственной власти, предполагает контакт виновного с потерпевшим, при этом не причиняющий последнему каких-нибудь существенных болевых ощущений: срывание знаков отличия с форменной одежды, наград, погон, плевок в него, обливание помоями, выплескивание напитка из стакана и т.п.

К оскорблению путем насилия относят общественно опасное физическое воздействие на организм представителя власти, выражающееся в причинении болевых ощущений путем нанесения пощечин, ударов, толчков, хватания за нос, уши, другие части тела.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины, причем умысел может быть только прямым. Виновное лицо осознает публичный и неприличный характер своих высказываний о потерпевшем, его принадлежность к представителям власти, а в необходимых случаях факт нахождения представителя власти при исполнении должностных обязанностей и желает совершения данных действий. Целью оскорбления можно признать воспрепятствование законной деятельности представителей власти.

Данное преступление может быть совершено по различным мотивам. Оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрируемом произведении, средствах массовой информации влечет или может повлечь основательный подрыв авторитета государственных органов в глазах населения в связи с трансляцией или возможностью передачи негативной информации, имеющей отношение к уполномоченному лицу государственной власти, на значительную по объему аудиторию. Следовательно, обладая относительно повышенной общественной опасностью, деяние заслуживает своего закрепления в Уголовном кодексе РФ.

Таким образом, уголовно-правовое регулирование получают такие распространенные случаи унижения чести и достоинства представителя власти, как оскорбление на собраниях, митингах, сходах граждан, в опубликованных и распространяемых для всеобщего сведения произведениях печати, в публично демонстрируемых изображениях в виде листовок, заявлений, трансляции по радио и другим средствам массовой информации.

Рекомендуется закрепить в Уголовном кодексе РФ понятие «оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрируемом произведении, средствах массовой информации» посредством изменения редакции ст. 319 УК:

«Статья 319. Оскорбление представителя власти

1. Публичное оскорбление представителя власти при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, — ...

2. То же деяние, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации, —...».

Наряду с оскорблением имеет место и такое деяние, как клевета в отношении представителя власти. Однако уголовно-правовую охрану получают только общественные отношения, обеспечивающие нормальную деятельность представителей судебной ветви власти.

Необходимость введения уголовно-правовой ответственности за клевету в отношении некоторых служащих государственных и негосударственных орга-

низаций обосновывалась исследователями данного вопроса на протяжении длительного времени. Еще И.С. Ной писал, что отсутствие в главе преступлений против порядка управления специальной статьи, карающей за клевету, возведенную на должностных лиц, не может быть признано правильным, так как дискредитация должностного лица не может не отражаться на авторитете государственного органа, сотрудником которого является потерпевшее должностное лицо¹. Подобного мнения придерживается ряд ученых, в частности М. Е. Матросова, В. И. Шмарион и др.²

В целях обеспечения в УК РФ равной защиты представителей власти независимо от их ведомственной принадлежности обосновывается необходимость установления уголовной ответственности за клевету в отношении представителя власти.

«Статья 319¹. Клевета в отношении представителя власти

1. Клевета в отношении представителя власти при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, — ...

2. То же деяние, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации, — ...

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, соединенные с обвинением лица в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, —...».

Зарубежное уголовное законодательство отдельных государств объединяет оскорбление представителей всех ветвей власти в одну норму либо посвящает ему целую главу. Например, ст. 116 УК Австрии «Публичное оскорбление конституционного представительного органа, федеральных вооруженных сил или федерального органа» гласит, что виновное лицо подлежит наказанию за клевету или оскорбление, направленные против национального совета, бундесрата, федерального собрания или ландтага, в отношении федеральных вооруженных сил, самостоятельного подразделения федеральных вооруженных сил или против федерального органа и совершенные публично. Уголовный закон Бельгии содержит состав оскорбления в ст. 275–277 главы II «Об оскорблениях и актах насилия в отношении министров, членов законодательных палат, представителей власти и вооруженных сил».

Уголовные кодексы ряда государств помимо норм, направленных на охрану представителей власти, отдельно выделяют положения о защите чести и достоинства главы государства. Так, ч. 1 ст. 323 УК Азербайджанской Республики предусматривает ответственность за «опорочивание или унижение чести и достоинства главы Азербайджанского государства — Президента Азербайджанской Республики — в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации», ч. 2 — «те же деяния,

¹ См.: Ной И.С. Охрана чести и достоинства личности в советском уголовном праве. Саратов, 1959. С. 21.

² См.: Матросова М.Е. Защита чести и достоинства сотрудников органов внутренних дел: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 169–173; Шмарион В.И. Ответственность за преступления против чести и достоинства личности по российскому уголовному законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на/Д, 2001. С. 25.

сопряженные с обвинением в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления». Указанная статья содержит примечание о нераспространении действия статьи на публичные выступления, содержащие критику деятельности главы государства, а также политики, осуществляемой под его руководством. Схожие положения запрещают оскорбления в адрес главы государства по ст. 318 Уголовного кодекса Республики Казахстан. Так, по ч. 1 запрещается публичное оскорбление Президента Республики Казахстан, ч. 2 — «то же деяние, совершенное с использованием средств массовой информации», ч. 3 содержит указание на наказуемость «воздействия в какой бы то ни было форме на Президента Республики Казахстан или его близких родственников с целью воспрепятствовать исполнению им своих обязанностей». УК Республики Казахстан в гл. 14 «Преступления против порядка управления» выделяет отдельно посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан (ст. 318), посягательство на честь и достоинство депутата Парламента (ст. 319) и оскорбление представителя власти (ст. 320).

УК Республики Беларусь в ст. 368 также содержит состав публичного оскорбления Президента Республики Беларусь. Причем квалифицированным составом по ч. 2 указанной статьи признается публичное оскорбление, совершенное лицом, ранее судимым за оскорбление или клевету, либо соединенное с обвинением в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. УК Республики Беларусь определяет оскорбление как «умышленное унижение чести и достоинства личности, выраженное в неприличной форме» (ст. 189), а под клеветой понимает «распространение заведомо ложных, позорящих другое лицо измышлений» (ст. 188).

Уголовное законодательство некоторых иностранных государств предусматривает ответственность как за публичное, так и непубличное оскорбление должностных лиц или лиц, данных им в помощь (ст. 5 гл. 17 УК Швеции, ст. 320 УК Республики Казахстан, ст. 236 УК Польши, ст. 144 УК Кубы).

Ст. 121 УК Дании предусматривает ответственность за то, что виновный нападает на лицо, наделенное государственными полномочиями с юрисдикцией или властью принимать решения по любому вопросу, включающему правовые последствия, «с оскорблениями, ругательствами или иными преступными словами или жестами во время осуществления им своих полномочий или функций или по случаю таких полномочий или функций».

Уголовный кодекс Швейцарии признает наказуемым оскорбление иностранного государства (ст. 296) и межгосударственных организаций (ст. 297).

Зарубежное уголовное законодательство содержит статьи, предусматривающие уголовную ответственность за клевету в отношении глав государств, представителей власти. Например, ст. 318 УК Республики Казахстан в ч. 1 предусматривает ответственность за иное, помимо оскорбления, «посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан». УК Азербайджанской Республики идет по тому же пути (ст. 323). УК Австрии также признает клевету уголовно наказуемой, если она направлена против национального совета, бундесрата, федерального собрания или ландтага, в отношении федеральных вооруженных сил, самостоятельного подразделения федеральных вооруженных сил или против федерального органа и совершена публично.

Ст. 6 гл. 17 Уголовного кодекса Швеции гласит: если лицо распространяет среди населения ложные слухи или другие не соответствующие истине утверждения, которые могут подорвать уважение к власти или к другому органу, уполномоченному принимать решения по публичным вопросам, то оно считается виновным в клевете по отношению к власти.

Учитывая зарубежный опыт, считаем верным высказанное нами ранее предложение о введении в УК РФ нормы об ответственности за распространение клеветнических сведений, затрагивающих честь и достоинство представителей власти. Существование подобной нормы может способствовать усилению авторитета и реализации интересов государственных и муниципальных органов, поскольку клевета в отношении их должностных лиц наносит вред авторитету государственной власти в целом.

И.А. Чуканов,

*доктор исторических наук, профессор,
зав. кафедрой Ульяновского государственного
университета*

А.А. Гилетин,

*кандидат юридических наук, доцент
Ульяновского государственного педагогического
университета им. И.Н.Ульянова*

М.М. Ионеско,

*доцент Ульяновского государственного
педагогического университета им. И.Н.Ульянова*

**Опыт применения мер административного
воздействия к рядовым участникам
антиобщественных религиозных объединений
в России, конец XIX – начало XX в.
(на материалах Среднего Поволжья)**

Сфера государственно-религиозных правоотношений в современной России — достаточно деликатная тема. Однако это не говорит о том, что здесь не может быть нарушений законодательства РФ о взаимоотношениях государства с религиозными конфессиями. В Кодексе РФ «Об административных правонарушениях» имеется целый перечень правонарушений, непосредственно связанных с реализацией прав граждан на свободу совести (ст. 5.26, 20.2), затрагивающих различные интересы граждан в области реализации конституционного права на свободу совести, либо права религиозных объединений.

В этой связи для юридической науки может быть полезен опыт борьбы правоохранительных органов, властных структур с административными правонарушениями в религиозной сфере, накопленный в дореволюционной России. Как показывает проведенное исследование, власти, даже при наличии подтвержденного законом состава преступления, затрагивающего религиоз-

ную сферу, предпочитали не возбуждать уголовные дела, а ограничиваться мерами административного воздействия.

Министерство внутренних дел Российской империи было главным проводником государственной религиозной политики, являясь основным органом, контролирующим и обеспечивающим религиозные отношения *мерами административного характера*. (Святейший Синод регулировал только православное вероисповедание.) В ходе осуществления контроля за местными религиозными общинами МВД осуществляло защиту вероисповедных интересов верующих, в первую очередь православных. Ввиду того, что христианская церковь была единой составляющей российского государственного аппарата, полиция, как часть административной системы и правоохранительный карательный орган, принимала самое активное участие в решении религиозных вопросов. Законодательство империи регламентировало данное положение. В законодательстве об исполнительной полиции к ее прямому ведению относились дела по предупреждению и пресечению преступлений против господствующего вероисповедания и официально признаваемых вероисповеданий. Поэтому полиция жестко преследовала переход из христианства в ислам при всей терпимости и отсутствии репрессий к мусульманам и другим «терпимым» религиям¹.

Население Среднего Поволжья было многоконфессиональным и многонациональным. В качестве примера возьмем религиозное состояние уездов Казанской губернии. Например, на 1895 г. в 1-м стане Цивильского уезда из 79797 жителей имелось 69948 православных, 22 католика, 362 раскольника, 8865 мусульман и 624 язычника (некрещеных чувашей)². Даже состав государственной службы по признаку вероисповедания в поликонфессиональной Казанской губернии не отличался особым единством. В составе воинских чинов Цивильской конвойной команды и Управления на 1 января 1892 г. числилось 2 офицера и 22 нижних чина православного вероисповедания, по одному нижнему чину католического, евангелического, лютеранского, магометанского вероисповедания, а также один язычник³.

Религиозный надзор со стороны полиции был довольно жестким. Казанский губернатор давал специальное разрешение ксендзам совершать обряд погребения в случае смерти ссыльных поляков. При этом он не разрешал служить католическую литургию⁴. Вопрос религиозного контроля обострялся тем обстоятельством, что татарские деревни очень часто не подчинялись требованиям полиции. Обычно в таких случаях прибегали к помощи казаков, которые легко усмиряли провинившихся даже без насильственных действий.

Особенно рельефно это проявилось по отношению к представителям исламского духовенства, которые, опираясь на политические трудности, переживаемые в разные периоды истории Российским государством, периодически разворачивали кампании по вовлечению в ислам православных, язычников, сектантов. Особенно эти кампании усиливались в периоды войн, которые вело Российское

¹ См.: Национальный архив Республики Татарстан (далее — НАРТ), ф. 1, оп. 3, д. 3517, л. 3.

² См.: Центральный государственный архив Чувашской Республики (далее — ЦГА ЧР), ф. 122, оп.1, д. 732, л. 71–72.

³ См.: ЦГА ЧР, ф. 354, оп. 1, д. 55, л. 9.

⁴ См.: Там же. Ф. 122, оп. 1, д. 26, л. 15.

государство со странами исламского мира (Турцией, Ираном) и странами Европы (Англией, Францией), а также в периоды военных потрясений (1905–1907 гг.). Следует отметить, что проблема перехода крещеных татар из православия в ислам волновала не только Российскую Православную Церковь (РПЦ), но и гражданскую власть (прежде всего министерства народного просвещения, внутренних дел и юстиции), а также широкий круг общественности.

Хотя татар в Казанской губернии проживало в процентном отношении не столь много, проблема перехода из христианства в ислам была здесь с конца 60-х гг. XIX в. весьма существенной. Обострялось это тем, что чувашки под влиянием татар тоже иногда переходили в ислам. Происходили массовые переходы, активизировались мусульманские агитаторы. В 1866–1868 гг. новокрещеный татарин из д. Каменный Брод В. Григорьев подстрекал крещеных татар разных деревень Цивильского уезда к отступлению от православия и переходу в магометанство¹.

Согласно уголовному законодательству, напрямую трактовавшему деятельность по вовлечению в ислам как преступную, методы, применяемые гражданской властью в начале XIX в. по отношению к перешедшим из православия в ислам крещеным татарам, продолжали носить административный характер, вследствие чего во второй половине 1860-х гг. началась новая волна «отпадения».

В 1866 г. после того, как около 500 крещеных татар подали прошение на имя императора об отчуждении их от православия в магометанство и начали уклоняться от исполнения христианских треб, уездная полиция буквально сбилась с ног. Казанский вице-губернатор лично приехал для разбора дела. Полиция составила поименные списки крещеных татар, расписанных по деревням, по семейно, с указанием христианского и самовольно взятого татарского имен².

Примером административных мер, применяемых самодержавием, может служить ст. 185 «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г., которая гласила: «Отступники от христианской веры православного или другого исповедания в веру нехристианскую отправляются к духовному начальству прежнего их исповедания для увещания и вразумления. До возвращения в христианство они не пользуются правами своего состояния, а на все сие время имение их берется в опеку»³.

В 1829, 1835, 1839 и 1841 гг. правительство широко использовало переселение крещеных татар в местности с преобладанием христианского населения, которое заканчивалось тем, что переселенцы либо разбежались из отведенных им мест жительства, либо вновь следовало «отпадение», и лишь благодаря дополнительным методам принуждения процесс выхода крещеных татар из православия удавалось остановить. Так, в 1840 г. в село Ивановское Казанского уезда были переселены крещеные татары из деревни Куюково Спасского уезда. Здесь по распоряжению высшего губернского гражданского и духовного

¹ См.: НАРТ, ф. 1, оп. 3, д. 229, л. 34–36.

² См.: ЦГА ЧР, ф. 122, оп. 1, д. 22, л. 6–68.

³ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1885. Гл. 2. С. 56.

начальства в 1852 г. их дети были насильно окрещены, а взрослое население по принуждению повенчано, после чего «отпадения» прекратились¹.

Правительство упорно отказывалось от мер уголовно-правового характера, от отдачи вероотступников под суд. Более того, оно сочло необходимым учредить особый секретный комитет, результатом работы которого стало высочайше утвержденное 29 мая 1855 г. постановление, в котором говорилось: «Независимо от увещания отступников местными священниками поручить Казанской духовной консистории принять меры к вразумлению совратившихся. Некрещеных детей, отобрав от родителей, при содействии полиции крестить; жен, вступивших в супружество без совершения христианского обряда венчания, стараться склонить к тому, в противном же случае удалить от мужей; также поступить с женами некрещеными»². По мнению П. Уэрта, правительство опасалось принимать решительные меры из-за «фанатизма» мусульман: «Нельзя было войти в конфликт с миллионами мусульман ради нескольких тысяч крещеных татар — особенно ввиду приобретения новых подданных в Средней Азии. ...Правительство, по-видимому, считало так: поскольку репрессивные меры против ислама являются недопустимыми, пусть местные ревнители православия противодействуют вредному влиянию ислама через мирную школьную политику»³.

Во-первых, во многих случаях то же правительство проявляло по отношению к религиозным преступлениям нерешительность, даже отказывалось от мер административного воздействия. В начале 1860-х гг. из-за того, что перечисленные выше меры 40–50-х гг. XIX в. (особенно интенсивно применявшиеся в Мамадышском уезде) вызвали энергичное сопротивление, прежде всего со стороны крещеного татарского населения, правительство было вынуждено их отменить, и высочайший указ от 14 июля 1861 г. приостановил приведение в исполнение всяких мер в отношении «отпавших» татар впредь до рассмотрения Святейшим Синодом их адекватности и целесообразности применения со стороны воспитанников миссионерского отделения Казанской духовной академии⁴.

Губернатором Н.Я. Скарятиним 6 января 1867 г. было предписано следить за отношениями крещеных и некрещеных татар и принимать все меры к предупреждению притеснений и неприязненных столкновений со стороны татар-магометан к перешедшим в православие. О всяком подобном случае следовало тотчас же доносить губернатору. Вызвано это было частыми случаями притеснения христиан мусульманами, доходившими до удаления от обществ⁵.

Таким образом, в результате неудач использования одних только силовых мер в отношении «отступников», правительство и РПЦ были вынуждены пересмотреть свои подходы к решению этой проблемы. По словам протоиерея Иоанна Черкасова, крещеные татары к «...христианству и к Церкви стали

¹ См.: НАРТ, ф. 4, оп. 1, д. 121645, л. 34–35.

² Юзефович Б.М. Христианство, магометанство и язычество в восточных губерниях России: Казанская и Уфимская губернии // Русский вестник. 1883. Т. 164. № 3. С. 24–25.

³ Уэрт П. Отпадение крещеных татар // Татарстан. 1995. № 1/2. С. 109.

⁴ См.: Список населенных мест по сведениям 1859 г.: Казанская губерния. 2-е изд. СПб., 1866. С. 61.

⁵ См.: ЦГА ЧР, ф. 122, д. 22, л. 96.

относиться со свойственной всем вообще отступникам ненавистью»¹. И таких свидетельств огромное множество. Поэтому преобразования второй половины XIX в. в сфере прекращения дальнейшего распространения многочисленных переходов крещеных татар в ислам носили закономерный характер.

Во-вторых, следует отметить еще один факт. Несогласованность действий разных учреждений, призванных обеспечить должный порядок в этом вопросе, вредила делу. Так, Министерство внутренних дел считало, что к значительной части наиболее активных «отступников» 60-х гг. XIX в., вина которых не была полностью доказана за недостатком улик, следовало применить целый комплекс административных мер. Министерство юстиции, напротив, выступало за судебный порядок рассмотрения «вероотступнических» дел².

В-третьих, если в первой половине XIX в. в отношении «инородцев», вышедших из православия, самодержавие использовало в основном жесткие административные меры воздействия, то во второй половине столетия оно вынуждено было частично от них отказаться. На первый план выступили просветительские и нравственно-религиозные задачи, связанные с реформами 1860-х гг.

В пореформенный период правительство и РПЦ в борьбе с «отпадением» использовали как силовые меры, так и либерально-миссионерские. Первые основывались, прежде всего, на применении ряда статей «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г.: ссылка на каторжные работы в Сибирь сроком от 12 до 15 лет (ст. 184)³ и отдача в «исправительные арестантские отделения» (ст. 187)⁴. И только к 1906 г., в связи с обнародованием указа от 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости» и Манифеста от 17 октября 1905 г. «О свободе веры», большая часть этих статей была отменена. Поэтому, начиная с 1905–1906 гг., гражданские власти и РПЦ по отношению к вышедшим из православия крещеным татарам и «инородцам» были вынуждены руководствоваться мерами либерального характера.

Местные органы власти, полиция пристально следили за мусульманскими политическими партиями, съездами, организациями и группами, заметно активизировавшимися в начале 1900-х гг., в немалой степени — в связи с первой русской революцией. При этом центральные полицейские структуры империи неизменно доводили соответствующие распоряжения в провинцию, вплоть до уровня уездных исправников.

Так, в ноябре 1907 г. инсарский уездный исправник направил приставу 3-го стана следующее предписание: «Господин Пензенский Губернатор предписанием от 2 мая сего года за № 651, основанном на отношении Департамента Полиции от 17 апреля за № 6817, сообщил мне, что по полученным сведениям в первых числах минувшего Марта месяца в городе Елизаветполь при участии Персидских Макинских ханов состоялся съезд мусульман, на котором постановлено: 1) Устроить в недалеком будущем такой же съезд в Крыму, с целью организации всеобщего мусульманского союза, по примеру армянс-

¹ См.: НАРТ, ф.4, оп. 1, д. 121645, л. 35.

² См.: Юзефович Б.М. Указ. соч. С. 24–26.

³ См.: Там же. С.55.

⁴ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Гл. 2. С. 56.

каго «Дашнакцютюна», и прибегнуть к террору, добиться этим путем уступок правительства, как того добилась армянская организация «Дашнакцютюна»; 2) Выставить весной текущего года в Карабахе (Шушинском уезде) «Дфай» в противовес армянским «Хумбам», причем во главе организации «Дфай» будет состоять Джафар-Бек Визиров, а казначеем Кахсум-Бек Визиров; главою всего Закавказского мусульманского союза избран Исмаил Хан Зиадханов, бывший Член Государственной Думы; 3) Терроризировать прежде всего представителей администрации и суда; 4) При помощи Бакинских капиталистов Тагиевых, Амдулиевых выкупить у армян имения князей Узмиевых близ Агдама и скупить у армян все земли от Агдама до станции Ханджанлы, для заселения исключительно мусульманами; 5) Принудить Шушинцев жить обязательно в Шуше и вообще сделать Карабах мусульманской провинцией. Давая знать о сем, предписываю Вам принимать самые энергичные меры к недопущению развития означенных организаций, установив тщательное негласное наблюдение за мусульманским населением»¹. На основании содержания данного документа можно сделать вывод, что полицейские служащие не только были хорошо осведомлены о движениях и «брожениях» среди мусульманских подданных, но и отдавали себе отчет в тесном взаимодействии мусульманских организаций и групп различных регионов обширной империи, не без основания предполагая, что события на Кавказе могут повлиять на мусульманскую аль-умма (общину) Поволжья.

Нередко правительство предпочитало использовать меры административного характера и в отношении сектантов. Со времени появления антисектантского законодательства государство обратило внимание и на то, как должны действовать в данных обстоятельствах местные власти. Так, в 1837 г. был издан Наказ гражданским губернаторам, в котором 2 параграфа было посвящено сектантству. Параграф 32 обязывал их содействовать духовному начальству в охранении Православной Церкви и веры и наблюдать, чтобы сектантство не распространялось. Параграф 240 предписывал приговоры Палат уголовного суда о сектантах представлять в МВД до приведения в исполнение приговоров.

В марте 1841 г. появилось законодательство о системе, призванной следить за расколом на местах (духовная власть и гражданское начальство). О состоянии раскола священники доносили епархиальному начальству. Если же возникла угроза оскорбления Церкви, то действовали гражданские власти, причем характер их действий статьями не оговаривался.

В самом законодательстве были заложены такие противоречия, которые затрудняли его практическое использование. Гражданское начальство должно было вести подсчет сектантов и затруднять их общение с православными. Причем как это сделать, не пояснялось. Таким образом, перед местными властями открывалась возможность либо полного равнодушия к постановлению, либо произвола.

Последнее было существенной проблемой, осложнявшей попытки вернуть сектантов в лоно Церкви. Произвол выражался в создании невыносимых условий существования представителям тех сект, которых не судили за принадлежность к

¹ См.: ЦГА РМ, ф. 49, оп. 1, д. 55, л. 10.

оним, а также в жестокое обращение с обвиняемыми. Эти довольно распространенные по отношению к преступникам действия в данном случае наносили непоправимый вред. В отличие от остальных, осужденных сектантов государственная власть и Церковь хотели не просто наказать, но надеялись вернуть к нормальной жизни. Поэтому жесткое отношение к ним местных властей шло вразрез с общей политикой государства в данном вопросе, озлобляло сектантов, подрывало веру в возможность диалога и мешало миссионерской деятельности Церкви, а иногда даже толкало сектантов на отчаянные поступки.

Приведем несколько примеров. Секта павловцев в 1895 г. в Пензенской губернии устроила крестный ход, в результате которого произошло столкновение с властями и был осквернен православный храм. Данная история обратила на себя внимание общественности. Достоинством гласности стали обстоятельства, которые подтолкнули сектантов к таким отчаянным действиям. Вот что свидетельствовали сами павловцы: «Соседа к соседу не пускали, не только чтобы пойти к соседу, но и на работу не позволяли, если пойдешь на работу не только куда в сторону, а даже в своем селе не позволяли и прогоняли с работы... И начал нас разгонять урядник и становой пристав приказывать стал, чтобы урядник не только тех кто работал, но даже и тех которые позовут на работу, то и того придавать суду». Если что не так, «сейчас сотский и десятский идет и докладывает становому, а становой передает земскому начальнику. А земский начальник приговаривает к денежному взысканию и тогда дают десятским деньги за что предавал суду и похваливает начальство...». Данные сведения подтвердили свидетельствующие на суде приставы: «Люди находятся в исключительном положении, у них нет храма, им нельзя собираться на молитву, нельзя читать вместе Евангелие. Вот может быть источник. Все утверждают, что павловские сектанты люди скромные, трудолюбивые, не волнующиеся, не бунтари»¹.

Другой пример невыносимых условий существования, толкавших на конфронтацию с властями, представляет из себя секта духоборов в Оренбургской губернии. Внутри нее произошел конфликт, связанный с разделом имущества умершего главы секты. За его разрешением духоборы обратились к местным властям. Однако последние решили дело не по закону, а руководствуясь собственной материальной выгодой. «Власти планомерно подрывали веру в себя в рядах духоборов сговорами с богатой их частью ... поборами, назначением в их села полиции из пришлых». Данные действия привели к расколу секты на две группы и разорению общины, которое отрицательно сказалось на экономике нескольких богатых и крупных сел, а также к острому конфликту между сектантами и властями².

Но даже когда власти действовали согласно законодательству, возникала масса сложностей, поскольку оно было недостаточно разработано. Отсутствие точной классификации сект и должного внимания к их догматике мешало борьбе с ними. Данное обстоятельство особенно сказывалось на этапе расследования преступлений против веры.

По указке духовенства полицейские власти в первую очередь занимались расправой с «совратителями» и «зачинщиками» От уездной полиции под стра-

¹ Государственный архив Пензенской области (далее — ГАПО), ф. 42, оп. 2, д. 33, л. 13–19.

² См.: Там же. Ф. 56, оп.1, д. 34, л. 60–61.

хом личной ответственности исправников требовали вести постоянное наблюдение, не допускать собраний татар, преследовать любые не разрешенные правительством денежные сборы, в том числе на подание просьб императору о переходе в ислам. При участии в «отпадении» мулл следовало тотчас донести губернатору, немедленно арестовать таковых и представить к суду¹.

Полиция расследовала немало дел об «отпадении» от христианства не только в сторону ислама, но и язычества. Дополнительно полиция была вынуждена следить за католиками в связи с проживанием здесь ссыльных поляков. Причем правительство особо выделяло католических священников. Ксендзам дольше других поляков не давали разрешения вернуться на родину. Даже когда ссыльных уроженцев западного края и Царства польского освободили от надзора полиции (по повелению от 13 мая 1871 г.) и дали право жительства повсеместно, лиц римско-католического духовного сословия поставили в исключительное положение. Ксендзам запретили отлучаться с места жительства без билетов, выдаваемых губернатором².

Следует отметить, что полиция христианство и мусульманство считала официальными религиями и не ставила их под особый контроль, если только дело не касалось «отпадения» от христианства. Остальные же религии и сектантство преследовались. Исправники ежегодно составляли сводные таблицы о числе умерших идолопоклонников и раскольников (по другим верам таких таблиц не велось). Некоторые секты вызывали нарекания не только в религиозном плане, но и правоохранительном, так как имели, по мнению полиции, криминогенную направленность, создавая угрозу жизни и здоровью населения (например, «хлысты» и «скопцы»)³.

Производились розыски раскольников, хотя они численно не представляли особой проблемы. Например, в 1863 г. раскольников в Цивильском уезде числилось 94 мужчин и 11 женщин. Надзор за ними не ослабел и после принятия законов о предоставлении им общегражданских прав. Так, в 1886 г. полиция составляла списки раскольников, занимавших какие-либо общественные должности по выборам. При представлении полицейских служителей к медали «За беспорочную службу в полиции» в 90-е гг. XIX в. особо указывали, что кандидат не принадлежит к раскольническим сектам и скопчеству⁴. Все это было связано с тем, что раскольничество, как и сектантство, имело характер религиозного подполья, крайне противного тоталитарной политической системе России.

Таким образом, полиция играла важную роль в регулировании межконфессиональных отношений, плавно передавая рассмотрение наиболее сложных дел для разрешения местным органам власти, местным православным епархиям. В случае совершения преступлений по признакам, регламентированным в законодательстве, полиция начинала дознание, затем передавала дело проведения расследования судебным следователям и прокурорскому надзору.

В связи с этим 3 мая 1883 г., исходя из складывающегося положения дел с распространением раскольнического учения, был принят закон, позволяющий раскольникам занимать, в соответствии с утверждением надлежащих правительственных властей, общественные должности. Власти в таких случаях должны были

¹ См.: ЦГА ЧР, ф. 122, оп.1, д. 22, л. 98–98 об.

² См.: Там же. Д. 50, л. 42.

³ См.: Там же. Д. 737, л. 1.

⁴ См.: Там же. Л. 1 об.

руководствоваться как местными условиями и обстоятельствами, так и нравственным характером учения, другими свойствами секты, к которой принадлежит предполагаемое выборное лицо (речь, повторимся, идет о старообрядцах). Однако не допускались утверждения старообрядцев в должностях, соединенных с государственной властью и влиянием. Особенно это касалось лиц, которые были замечены в распространении «своих заблуждений между православными», т.е. в проповеди старообрядчества среди верующих РПЦ¹.

После принятия данного закона работы для полицейских учреждений только прибавилось. К тому же и сам закон, по большей части, не исполнялся в точности. Это стало особенно очевидным к концу 1880-х гг., когда старообрядцы, пользуясь правом занятия общественных должностей, стали активно внедряться в самые разные выборные учреждения, а власти на местах утверждали их, что было категорически запрещено законом.

Обеспокоенное таким поворотом событий МВД было вынуждено срочно принимать меры к недопущению «неразберихи», царившей в вопросе занятия старообрядцами должностей в местных органах власти. Русскую Православную Церковь серьезно беспокоило, что раскольники часто пользуются своим служебным положением во вред православию. Поэтому МВД призвало губернские власти при утверждении таких лиц на общественные должности руководствоваться строгой осмотрительностью.

МВД крайне волновало и то, что на должности сельских старост и старшин часто допускаются раскольники «беглопоповского и австрийского толка», в большинстве случаев не удовлетворяющие требованиям разъяснительного циркуляра МВД от 21 июня 1883 г. Кроме того, нередко утверждались в званиях и даже определялись на должности урядников последователи таких крайних и «безнравственно-раскольнических лжеучений», как, например, беспоповцы-федосеевцы, не признающие брака и молитвы за царя: «Эти лица при свойственном вообще сектантам фанатизме получают возможность злоупотреблять властью и действовать в пользу раскола, притесняя как православных в видах совращения их в раскол, так и склонных к православию раскольников в видах удержания их в расколе»².

В сложившихся условиях стало необходимым более точное соблюдение всех указаний министерства и синодального обер-прокурора по данному предмету. Фактически было запрещено определение старообрядцев на должности урядников. Особенную осторожность в этом вопросе должны были проявлять власти тех местностей, где раскол был распространен широко, где среди населения пользовались большим влиянием богатые купцы и фабриканты из числа старообрядцев. Полиция стремилась оградить даже детей старообрядцев от обучения в общих средних образовательных заведениях³.

С другой стороны, в церковных кругах вызывало отрицательную реакцию постоянное вмешательство в их внутренние дела представителей власти. Например, один из пензенских священников позволил себе отслужить панихиду по убитому черносотенцами «левому» депутату Государственной думы М.Я. Герценштейну. Епископ Тихон за это перевел его в другой приход. Мягкость наказания

¹ См.: Государственный архив Ульяновской области (далее — ГАУО), ф. 76, оп. 1, д. 53, л. 96.

² Там же. Ф. 76, д. 53, л. 18 об.

³ См.: ГАПО, ф. 424, оп. 2, д. 1, л. 29.

возмутила П.А. Столыпина, который потребовал от обер-прокурора Синода «уволить немедленно на покой самого архиерея вместе с мятежным попом»¹. Подобная политика позволила В.И. Ленину сделать небезызвестный вывод о том, что самодержавие создало условия, при которых «даже дружественные по отношению к нему общественные силы, вроде клерикализма, должны организовываться отчасти против него, ломая или раздвигая рамки полицейского бюрократизма»².

Взаимоотношения между полицией и духовенством не ограничивались контактами с представителями Православной Церкви. Только по ведомству Духовных дел иностранных вероисповеданий органы внутренних дел обязывались выполнять поручения по 14 направлениям деятельности. Круг их полномочий распространялся как по делам следственным и бракоразводным, так и по взысканиям, исполнению решений духовных судов.

Таким образом, во второй половине XIX – начале XX в. административная деятельность местных органов власти, полиции по охране прав Церкви занимала большое место среди ее основных обязанностей и была подробно регламентирована законодательными актами. Ответственные должностные лица следили за сохранением нравственности населения, предупреждали возможные нарушения законодательства и в этом случае выявляли виновных и имели право содержать их под стражей на время предварительного следствия, а затем передавали обвиняемых в судебные инстанции³.

¹ Крыжановский С.Е. Воспоминания. Берлин, 1938. С. 95.

² ГАПО, ф. 103, оп. 1, д. 450, л. 11–12.

³ См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. 21. №15379.

И.А. Чуканов,

*доктор исторических наук, профессор,
зав. кафедрой Ульяновского
государственного университета*

С.Т. Артемова,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Ульяновского государственного
педагогического университета им. И.Н.Ульянова*

А.А. Гушеваров,

*аспирант кафедры Мордовского
государственного университета им. Н.П.Огарева*

133

**Волостные суды как правовые регуляторы
крестьянского самоуправления
в дореволюционной России
(вторая половина XIX – начало XX в.)**

В настоящее время проводится реформа органов местного самоуправления, от успешного осуществления которой зависит очень многое: реализация основных направлений экономической реформы, претворение в жизнь

основных положений Национальных проектов Президента и Правительства РФ и многое другое. Общеизвестно, что реформа местного самоуправления идет очень тяжело, с большим трудом. Известно также и другое: если государству не удастся наладить крестьянское самоуправление, трудно говорить об экономическом, социальном и культурном подъеме села.

В этой связи следует обратиться к опыту крестьянского самоуправления вообще и волостных крестьянских судов в частности, накопленному в дореволюционной России. Их эффективность общепризнана, деятельность была оптимальной и успешной, именно на них сами крестьяне разбирали мелкие конфликты и правонарушения в крестьянской среде и тем самым способствовали утверждению в российской деревне общественного согласия, повышали ответственность, укрепляли дисциплину и правопорядок.

Огромную роль в этом процессе играли крестьянские *волостные суды*. Их создание трактовалось правительством как одна из сословных льгот крестьянства, так как они организовывались для крестьян, которым было предоставлено право судиться через своих выборных людей. Один раз в три года каждое сельское общество выбирало по одному человеку из лучших и преимущественно грамотных односельчан, не моложе 35 лет, в кандидаты в волостной суд. Из этих кандидатов, *число которых было равно числу обществ волости*, один утверждался в звании председателя волостного суда уездным съездом, трое — в должности судей земским начальником, остальные числились кандидатами и по очереди, установленной земским начальником, замещали постоянных судей в случаях болезни, отлучек и т.п. То есть происходила постоянная ротация судей.

Земский начальник, которому общества представляли приговоры о выбранных кандидатах, выбирал из них лучших людей для постоянного присутствия в волостном суде. За свою работу члены волостного суда имели жалованье за счет мирских сборов. Председателю полагалось жалованье от волости в сумме не более 100 руб. в год, каждому из судей — не более 60 руб. в год. Председатель и трое судей, приняв присягу¹, образовывали собою присутствие волостного суда, в котором участвовали и другие выборные из обществ кандидаты, в первую очередь в должности делопроизводителя — протоколиста, записывающего то, что делается во время судебного заседания и что решал суд. Иногда должность делопроизводителя возлагалась на волостного писаря. Это зависело от решения участкового земского начальника. Должность делопроизводителя могла быть возложена на одного из судей. Волостной писарь, даже если он и был допущен в делопроизводители, не должен был принимать участие ни в обсуждении вопросов, выносимых на заседание суда, ни в принятии решения, а если он попытался бы это сделать, то его должен был остановить председатель, отвечающий за порядок на суде.

Собирался волостной суд преимущественно в праздники, не менее 2 раз в месяц, но можно было собирать заседания волостного суда и по мере необходимости².

¹ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 111, 114, 115, 117.

² См.: Там же. Ст. 113, 118.

Волостной суд разбирал как дела гражданские, так и уголовные. При этом волостной суд руководствовался уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, но накладывал наказания гораздо ниже, чем по уставу полагалось. Так, если кража по уставу наказывалась полуторами месяцами тюрьмы, то волостной суд за этот проступок имел право только арестовать виновного, чье преступление было доказанным, на 30 дней или наказать розгами¹. Волостному суду были подведомственны все крестьяне волости, а также мещане, ремесленники, цеховые, временные купцы (т.е. крестьяне, взявшие торговые свидетельства), вообще все лица, живущие в сельской местности, совершившие незначительные проступки².

В гражданских делах, т.е. в делах по спору об имуществе, особенно по наследственным делам, волостной суд имел право руководствоваться местными обычаями, т.е. теми взглядами, которые укоренились в этой местности и вошли в повседневную жизнь³. В подтверждение существования местного обычая волостные суды имели право принимать и соглашаться с приговорами, принимаемыми на сельских сходах⁴. Это давало возможность волостному суду защищать сельских жителей от происков разных нечистоплотных дельцов и прочих «темных личностей», которые хотели поживиться за счет крестьян. Члены волостного суда решали рассматриваемые дела на основании имеющихся в деле доказательств, зачастую «по совести».

Все четверо судей с делопроизводителем помещались за отдельным столом, обычно в волостном правлении, и имели специальные нагрудные знаки⁵. Начинать заседание они должны были именно в тот час, на который посланы повестки лицам, имеющим дело к суду. Если кому-нибудь из судящихся (истцу, ответчику, обвиняемому, обвинителю) повестки не были вручены, то суд должен был дело отложить до будущего раза. Если повестки были вручены, а по гражданскому делу не явился истец (жалобщик) или по уголовному, но кончающемуся примирением, обвинитель и не предоставил причин своей неявки, то волостной суд должен был дело прекратить и считать его оконченным, а ответчика и свидетелей отпустить домой. Если же не являлся ответчик и не предоставил уведомление о причине неявки, то суд, по просьбе истца, рассматривал дело заочно, не дожидаясь ответчика, и разрешал его на основании слов истца, а если были свидетели, то и свидетелей. Копию решения суд посылал ответчику после суда⁶.

Поступающие в суд дела рассматривались по очереди, и порядок их слушания зависел от председателя суда и стоящего над ним участкового земского начальника. Председатель вызывал из публики участвующих в рассматриваемом деле лиц и удалял свидетелей в другую комнату, чтобы они

¹ См.: Срав. ст. 169 Устава о наказаниях со ст. 148 Общественного положения 1902 г.

² См.: Высочайше Утвержденное Мнение Государственного Совета. 12 июля 1889 г. Отд. VIII; Циркуляр М.В.Д. 1892. № 2.

³ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 135.

⁴ См.: Решение Правительствующего Сената. 1876. № 295; 1885. № 8 (В. 27).

⁵ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 198.

⁶ См.: Циркуляр М.В.Д. 1890. № 44 (В.98).

не могли слышать объяснения сторон¹. Показания каждого из судящихся снимали публично, причем вопросы имели право задавать, кроме председателя, и судьи. Эти показания записывались делопроизводителем в книгу решений и подписывались так же, как и показания свидетелей, которые вызывались в суд и давали показания и объяснения по очереди, один за другим, непременно в присутствии сторон². Если суд находил нужным решить дело на месте, то он имел на это право и даже должен был выехать в полном составе на место и решить дело там, что нередко случалось в судебной практике волостных судов.

Как с самого начала дела, так и тогда, когда стороны и свидетели были опрошены, суд старался добиться примирения сторон, для чего всячески склонял их к миру³. В делах об оскорблениях волостной суд не имел права склонять к миру только в делах, связанных с оскорблением общинных старост, вообще любых должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей, ибо такие дела никогда не кончались примирением⁴. Если же примирить стороны не удавалось, то волостной суд выносил решение, которое тут же вслух и объявлялось сторонам, которые под ним должны были подписаться. Если кто-либо отказывался от подписи, то председатель помечал: «от подписи отказался» и подписывался под этим сам. Под решением подписывались и все решавшие дело судьи вместе с делопроизводителем⁵. Так как дела решались одно за другим по порядку, то только тогда, когда все, назначенные на этот день, дела были окончены, председатель имел право закрыть заседание.

Волостные суды разбирали дела, опираясь на помощь волостных старост, которые были обязаны оказывать волостным судам всяческое содействие. О всех не явившихся свидетелях, других участниках процесса и о тех, кого необходимо привести в суд, так как без них, по мнению волостного суда, было нельзя разбирать дела (например, обвиняемого в краже, мошенничестве и подобных поступках), председатель сообщал волостному старшине или общинному старосте, которые и распоряжались о приводе или о наказании не явившихся своею властью⁶.

Подлежали рассмотрению в волостном суде по подсудности дела уголовные, указанные в ст. 127–129 Общего положения, изданного в 1902 г., совершенные в пределах волости лицами, подведомственными волостному суду, и против таких же лиц. Не были подсудны волостному суду дела, связанные:

- а) с конокрадством и кражей крупного домашнего скота;
- б) с утайкой найденного, сумма которого составляла свыше 100 руб., если хозяин находки был известен;
- в) с необъявлением о находке, превышающей в сумме 300 руб.;

¹ См.: Устав гражданского судопроизводства // Полное собрание существующих узаконений с изменениями и дополнениями и с изложением в извлечении основных законов. Т. 2. Судебные Уставы. 20 ноября 1864. М., 1867. Ст. 645.

² См.: Разрешение М.В.Д. 12 июня 1901 г. № 344 (В.100).

³ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 120, 136 и У.К.Д.П.С. 1878. № 42 (В. 104).

⁴ См.: Решение Правительствующего Сената. 1866. № 43; 1889. № 197, 513; 1869. № 517, 688; 1870. № 883; 1871. № 559 (Уложение о наложении телесных наказаний. 1886. № 189).

⁵ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 137.

⁶ См.: Циркуляр М.В.Д. 1890. № 44 (В.100).

г) с нарушением условий найма по договорному листу¹;
 д) с оскорблением волостного старшины² и волостного суда во всем его составе. Подобные дела рассматривались уездным съездом мировых судей³.

Что же касалось дел гражданских, имущественных, то такие дела подлежали рассмотрению волостным судом в тех случаях, когда спор шел вокруг разрешения следующих проблем:

1) между крестьянами об имуществе, входящем в состав крестьянского надела, и о наследстве по этому имуществу — на всякую сумму;

2) между крестьянами и всеми остальными лицами, подведомственными волостному суду, о деньгах или вещах не выше суммы 300 руб.;

3) если рассматривались вышеупомянутые дела, когда истец, не подведомственный волостному суду, пожелал, чтобы дело рассматривалось именно в волостном суде;

4) когда осуществлялся дележ наследства и вообще решались дела по наследству, по земельным делам, связанным с участками, не входящими в состав крестьянского надела, ценой до 500 руб.⁴ Не были подсудны волостному суду иски об убытках, причиненных деятельностью должностных лиц крестьянского самоуправления, возникшие благодаря их нерадению, халатному исполнению служебных обязанностей, медлительности или неосмотрительности по службе⁵.

Кто хотел начать дело в волостном суде, тот должен был обратиться с жалобой, письменной или устной, к земскому начальнику, председателю суда, старшине или же послать жалобу в волостной суд по почте. Если кто-либо желал отыскать недвижимое имущество (скажем, землю), то должен был обращаться к суду той волости, где это имущество находилось; если же он искал имущество движимое (деньги, скот, платье), то должен был обращаться в суд той волости, где лицо, с которого он желал взыскать имущество (ответчик), жил или временно пребывал⁶. Если кто-либо по одному и тому же договору искал имущество, которое хотел отсудить с нескольких ответчиков, живущих в разных волостях, то он имел право обратиться к суду одной из волостей, по своему выбору⁷.

Получив повестку в суд, каждый крестьянин был обязан на него явиться лично и именно в тот час, на который вызывался; но если он жил вне пределов волости и дальше 15 верст от суда, который его дело разбирал, то вместо себя он имел право послать кого-либо из родных, домашних или односельчан, но только в том случае, если они не занимались хождением по делам вообще, т.е. не принадлежали к числу так называемых деревенских «аблакатов» (адвокатов).

Родных, домашних и односельчан имел право вместо себя прислать на суд и тот, кто жил ближе, но волостной суд мог их допустить и не допустить, что

¹ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 128, 129.

² См.: Уложение о наказаниях. Ст. 288.

³ См.: Решение Правительствующего Сената. 1896. №24 (В.94); Уложение о наказаниях. Ст. 282.

⁴ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 125.

⁵ См.: Циркуляр М.В.Д. 1892. № 15; 1892. № 45 (В.91).

⁶ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 132, 126.

⁷ См.: Устав Гражданского Судопроизводства. Ст. 33.

зависело от уважительности причины, почему вызываемый не являлся сам¹. Если вызываемый в суд не являлся и никем себя не заменял, то суд мог дело прекратить. Если это дело было уголовным, из таких, которые могли закончиться по закону примирением, то второй проситель его возбудить уже не мог, но если дело было об имуществе, то после такого прекращения второй проситель мог начать дело в суде с начала. Если суд находил нужным, он мог вызвать свидетелей, живущих в волости или не далее 15 верст от нахождения суда. За неявку в суд без уважительных причин свидетель мог быть наказан волостным старшиной или приведен в суд насильно². То же самое могло произойти с крестьянином, обвиняемым в волостном суде в проступке и не пожелавшим явиться в суд³.

Любое решение волостного суда вступало в законную силу и подлежало исполнению через 30 дней со дня объявления сторонам. Те, кто был недоволен решением волостного суда, имели право через 3 дня после суда получить копию решения и обжаловать его в течение 30 дней. Для этого нужно было подать в установленный срок письменное прошение в двух экземплярах на имя земского начальника и в волостной суд или сдать на почту, а волостной суд, после получения этого прошения, представлял жалобу и все рассмотренное дело земскому начальнику. Решения по делам уголовным, где волостным судом было наложено взыскание (штраф не выше 5 руб. или арест не дольше 3 дней), а также решения по делам гражданским, где разыскивалось имущество на сумму не выше 30 руб., земский начальник рассматривал лично, и если он признавал дело правильно решенным, то оставлял жалобу без последствий⁴. Тот, кто решением земского начальника не был доволен, имел право жаловаться в губернское по крестьянским делам присутствие, но решение волостного суда все равно приводилось в исполнение.

Все остальные дела, решенные волостным судом, земский начальник с жалобами недовольных представлял в уездный съезд мировых судей, который и рассматривал представленные дела вновь; туда же представлял он мелкие дела, если находил, что волостной суд решил их неправильно. Когда решение волостного суда вступало в законную силу, оно немедленно приводилось в исполнение волостным старшиной. Если же волостной старшина долго не приводил его в исполнение, то любой имел право жаловаться земскому начальнику⁵, который и приказывал волостному старшине привести его в исполнение без промедления и мог с него взыскать за медлительность⁶. Если же присужденному к аресту, по какой-либо уважительной причине (рабочее время, болезнь, и т.п.), было очень неудобно немедленно отбывать арест, то он имел право просить волостной суд об отсрочке, и суд мог ее дать до 6 месяцев, с разрешения земского начальника. Если крестьянин был решением волостного

¹ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 133.

² См.: Разрешение М.В.Д. 1901. 12 июня (В.100).

³ См.: Циркуляр М.В.Д. 1890. № 44 (В.100).

⁴ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 141; Разрешение М.В.Д. и Министерства Юстиции. 1899. № 241.

⁵ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 141, 28.

⁶ См.: Положение о Земских Начальниках. 1902. Ст. 23, 58.

суда приговорен к наказанию розгами, то подвергнуть его телесному наказанию без разрешения земского начальника никто не имел права, а земский начальник имел право заменить осужденному наказание розгами арестом.

Волостной суд находился под постоянным надзором земского начальника, который его и ревизовал не менее 2 раз в год. Председатель и судьи находились в его полном подчинении, как и все лица крестьянского самоуправления, и подлежали ответственности наравне с ними¹. Волостные суды неправильно принимали некоторые решения, которые затем отменялись по решению суда.

В 1902 г. прокурор Симбирского окружного суда, расследовав факт незаконного сноса по требованию станового пристава Тронова надворных строений крестьянки П.Г. Лазаревой, проживающей в селе Порецком Алатырского уезда, отменил его. Решение о сносе было принято на основании незаконного решения волостного суда. В результате вмешательства прокурора справедливость была восстановлена².

Таким образом, волостные суды были важнейшим элементом крестьянского сельского самоуправления, сыгравшими значительную роль в развитии других институтов.

¹ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 139, 123, 200; Положение о Земских Начальниках. Ст. 68.

² См.: Государственный архив Ульяновской области, ф. 108, оп. 50, д. 83, л. 73.

С.Т. Артемова,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Ульяновского государственного
педагогического университета им. И.Н. Ульянова*

И.А. Чуканов,

*доктор исторических наук, профессор,
зав. кафедрой Ульяновского государственного
университета*

М.М. Ионеско,

*доцент Ульяновского государственного
педагогического университета им. И.Н. Ульянова*

Организация и правовые прерогативы крестьянского самоуправления в дореволюционный период (конец XIX – начало XX в.)

139

Для современной историко-правовой науки немаловажным является опыт организации исполнения должностных обязанностей выборными лицами крестьянского общинного самоуправления в середине XIX – начале XX в. Главным управляющим и организующим деятельность крестьянской общины лицом являлся сельский староста¹, в его же ведении находились и

¹ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 62, п.1.

другие лица, избранные для разных общественных нужд, такие, например, как сборщик податей, смотритель хлебозапасного магазина, опекуны малолетних сирот, лесные, ночные, полевые сторожа, — лица, несущие то или иное общественное дело, общественную обязанность. Эти люди избирались сходом к исполнению своих обязанностей, и общество платило им небольшие денежные средства. После избрания и утверждения начальством староста давал клятву перед сходом в присутствии местного священника с обязательством «творить возложенную на меня обязанность по чистой совести без всякого в чью-либо пользу лицепрятия, поступать во всем соответственно званию, мною принимаемому, памятуя, что я во всем должен буду давать ответ перед законом и перед Богом на страстном суде Его. В удостоверении сего целую слова и Крест Спасителя моего. Аминь»¹. Кроме того, сходом избирались: кандидаты (кандидат) в волостные судьи, кандидаты на волостной сход, уполномоченные обществом в разные места для ведения всякого рода общественных дел. Исследование показывает, что от 15 до 25% всех членов схода были охвачены общественно полезной деятельностью.

По закону лицо, которое могло быть избрано в сельские старосты, должно быть обязательно *одним из домохозяев данной общины*, он не должен быть моложе 25 лет, обязательно отличаться хорошим поведением, не находиться под следствием и судом и не должен быть наказанным по суду телесно. Любой крестьянин, избранный обществом в старосты, от предложенного выбора отказаться был не вправе, кроме некоторых случаев. Он мог отказаться, если: 1) был старше 60 лет; 2) уже служил старостой по выбору общества; 3) был тяжело болен и поэтому не в силах исполнять свои обязанности. Нельзя было выбрать общинника, отсутствующего в селении, по паспортной книжке, если прошло больше года после того, как ему выдана книжка. Существовали ограничения по выбору старостами лиц со стороны, т.е. не входящих в состав членов конкретного схода. Их можно было выбирать только тогда, когда больше некого выбрать из числа находящихся постоянно дома². Избранное лицо вступало в свои права и обязанности тотчас после избрания, если только земский начальник не посчитал нужным приостановить избирательный приговор. В таком случае до разрешения дела нес службу старосты бывший выборный или его кандидат³.

Кандидатура старосты всегда тщательно обговаривалась среди крестьян. На эту должность старались выбрать уважаемого и смекалистого крестьянина, но в то же время способного прислушиваться к чужим советам. В своих обществах сельские старосты были хозяевами, и крестьяне признавали их власть⁴.

Существовал и механизм, позволяющий отрешить от должности старосты некомпетентное лицо либо лицо, избранное *ошибочно*. Неправильно избранного на должность старосты имел право по его просьбе или по собственному усмотрению освободить от службы или же ходатайствовать об отмене избира-

¹ Центральный Государственный архив Республики Мордовия (далее — ЦГА РМ), ф.р. 472, оп. 1, д. 2, л. 13.

² См.: Общественное положение. 1902. Ст. 189 (прим.).

³ См.: Высоч. Утв. Мнение Государственного Совета 28 декабря 1892 г. по делу Шамардина.

⁴ См.: Архив Интерцентра. Материалы историко-социологического исследования «Социальная структура советского села» / рук. Т. Шанин и В.П. Данилов.

тельного приговора перед уездным съездом мировых судей земский начальник. Был и другой путь. Проштрафившегося или «неправильно» выбранного старосту по просьбе земского начальника, прибывшего на сход, могло освободить от должности и само общество¹. Если выборами недовольна 1/5 часть домохозяев, то они могут подать земскому начальнику жалобу на избрание, но не позднее 7 дней со дня выборов. Тогда земский начальник может назначить вторые выборы в своем присутствии.

Сельский староста являлся хозяином сельского общества, вел весь общественный распорядок, имел над избравшими его власть наложения взысканий без суда. Другие выборные должности тоже были важны: сборщик постоянно имел на руках общественные деньги, сторожа несли серьезные обязанности, добросовестное исполнение которых было очень важным для общества, и т.д. Староста, избранный обществом, должен был служить 3 года, по истечению которого необходимо было проводить перевыборы, а срок службы избираемого сборщика податей составлял 1 год². Назначенное обществом жалование выборному не могло быть уменьшено сходом раньше конца срока выборов³, но могло быть увеличено, если общество решало это сделать⁴. В очень большом количестве мелких обществ сельский староста являлся одновременно и магазинным, и сборщиком. Однако были случаи, когда в старосты обществом назначали людей без их желания, с целью досадить им, чтобы заставить назначенных на эти должности лиц откупаться от вновь приобретенных обязанностей. Такие случаи доходили до Правительствующего Сената, вызывая озабоченность и ответные меры. Для того чтобы поднять ответственность обществ за избрание на должности старост некомпетентных людей, на общества была возложена *коллективная ответственность за финансово-экономические результаты их деятельности*⁵.

Исследование показывает, что некоторые старосты находились на должности многие годы без замены. В этих обществах и порядка было больше: служа долго, староста и закон узнавал, и общественное дело, и каждого отдельного человека, был способен дать хороший совет благодаря большому опыту. Таких старост и начальство очень ценило, просило вышестоящие инстанции (уездные и губернские правления) о награждении их похвальными листами, медалями, почетными кафтанами.

Следует особо подчеркнуть, что, имея право освободить старосту до срока выборов по его просьбе, общество не имело права уволить его до срока выборов только потому, что обществу староста не понравился⁶. Уволить старосту досрочно имел право только уездный съезд мировых судей по представлению уездного начальника или по жалобам на него домовладельцев.

Структурная организация сельского общинного управления сложилась задолго до крестьянской реформы 1861 г. и оставалась практически неизменной

¹ См.: Положение о Земских Начальниках. 1902. Ст. 31.

² См.: Там же. Ст. 186, 188.

³ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 195 (прим.).

⁴ См.: Решение Правительствующего Сената. 1891. № 4689 (В.143).

⁵ См.: Решение Правительствующего Сената. 7 марта 1877 г. № 2418 (В.52); Уложение о наказаниях. Ст. 360.

⁶ Общественное положение. 1902. Ст. 199, 194.

до революции 1917 г. По закону оно состояло из сельского схода и сельского старосты. Кроме сельского старосты общество могло выбирать и других должностных лиц: сборщиков податей, смотрителей хлебных магазинов, училищ и больниц, лесных и полевых сторожей и т.п. Староста выбирался сходом на 3 года, имел печать, должностной знак, и общество платило ему жалование. Плату получали писарь и сборщик подати, остальные сельские должностные лица исполняли обязанности без оплаты и в большинстве случаев, по данным обследования Вольного экономического и Русского географического обществ, освобождались от несения мирских натуральных повинностей¹.

Как отдельные крестьяне были соединены между собою в селения и общества для управления и разрешения общих хозяйственных дел, так и сельские общества для управления общими для всех хозяйственными делами и осуществления крестьянского суда были соединены в волости. В волость соединялись смежные между собою сельские общества одного уезда, отстоящие от волостного села не дальше 12 верст, в которых было не менее 300 ревизских душ мужского пола и не более 2000 всех остальных членов семей². Бывали, конечно, и исключения из этого правила, когда волости были более малочисленные по населению, особенно в малонаселенных местностях России.

Хозяйственные нужды обществ, входящих в волость, разрешались волостным сходом, который находился под председательством им же выбранного волостного старшины (последний выбирался из всех должностных лиц волости и из выбираемых ежегодно крестьян — по одному от каждых 10 дворов). Созывался волостной сход волостным старшиной только с ведома и с разрешения земского начальника³. Собравшиеся члены волостного схода должны были соблюдать тот же порядок, что и на сельском сходе, т.е. не употреблять спиртные напитки, вести себя прилично, обсуждать дела без ругани, шума и беспорядков. Волостной сход имел право решать только те вопросы, которые ему были предоставлены законом, в противном случае подлежал наказанию и волостной сход, как и всякий сход, ведущий себя иначе⁴.

Вопросы, рассматриваемые на волостном общинном сходе, отличались от тех, которые рассматривались на поселенных сходах. На волостных сходах рассматривались следующие дела:

- 1) выбор должностных лиц волости и назначение им жалованья;
- 2) избрание гласных от крестьян в уездное земское собрание и назначение им жалованья;
- 3) опека над сиротами лиц, приписанных к волости, жительствующих не в сельских обществах, но в пределах волости, или же безземельных;
- 4) все общественные и хозяйственные дела, касающиеся целой волости;
- 5) обеспечение призрения и открытие новых школ в масштабе целой волости;
- 6) избрание уполномоченных для хождения по делам всей волости;

¹ См.: Российский Государственный исторический архив (далее — РГИА), ф. 91, оп. 2, д. 768, л. 3 об; д. 777, л. 7 об., 17, 19, 21, 30, 36, 48, 86 об., 175, 358 об.

² См.: Общественное положение. 1902. Ст. 50 (прим. 2).

³ См.: Там же. Ст. 86, 87, 92.

⁴ См.: Решение Правительствующего Сената. 1889. № 5089 (В.71).

7) назначение денежного сбора в интересах волости и раскладка его между обществами, входящими в волость;

8) учет должностных лиц волости;

9) выдача письменной доверенности представителям волости, которым было доверено хождение по делам волости;

10) утверждение приговоров сельских обществ, имеющих менее 300 душ, связанных с удалением из общества порочных членов;

11) рассмотрение всех прочих дел, по которым по закону требовалось согласие или ведение волостного схода.

Волостные правления на свои нужды собирали по 3 коп. в год с каждой души мужского пола. В 1871 г. по Чердаклинской волости было собрано 1328,3 руб., по селу Чердаклы — 859,3 руб. Они были израсходованы по следующим статьям: годовое жалованье волостного старшины — 120 руб.; годовое жалованье волостного писаря — 210 руб.; годовое жалованье помощника писаря — 60 руб.; двум сторожам волостного правления — 144 руб.; караульщику у околицы — 35 руб.; полицейскому сотнику — 28,3 руб.; церковному караульщику — 196 руб.; на наем въезжего дома (квартиры) — 41,6 руб.; на содержание 3-х волостных лошадей — 290 руб.; на сдачу рекрутов — 74 руб.

Наиболее ответственной была должность *волостного старшины*. Как правило, старались выбрать на эту должность человека честного, состоятельного, чтобы он мог покрыть возможные убытки из своих личных средств. Выбирали человека грамотного для того, чтобы старшина мог работать самостоятельно и не зависел от волостного писаря. Кроме того, по закону требовалось, чтобы он был постоянно деятелен и энергичен, добросовестен¹.

Так как должность волостного старшины отнимала у него почти все время от своих собственных дел, ему устанавливалось хорошее жалование (как правило, это были суммы не менее 150 руб. в год). Законом был четко определен круг обязанностей волостного старшины. Общая его обязанность состояла в том, что он был ответственен за сохранение общего порядка, спокойствия и благополучия в волости. Кроме того, он исполнял целый ряд серьезных полицейских обязанностей, был обязан следить за правильностью осуществления крестьянских проектов, утвержденных сходами, следил за действиями всех сельских старост, чтобы они делали свое дело, но своею властью их наказывать он не имел права. Волостной старшина наблюдал за отбыванием всех повинностей, выдавал паспорта и вообще имел огромное количество самых разнообразных дел.

Старшина, как и всякое должностное лицо крестьянского самоуправления, был подчинен непосредственно земскому участковому начальнику. Как и всякое другое должностное лицо, старшина мог быть оштрафован земским начальником или арестован в дисциплинарном порядке, без суда. Однако для того, чтобы попасть под арест, волостной старшина должен был совершить серьезный проступок. Как правило, это были ставшие достоянием случаи поборов и превышения своих должностных полномочий. За серьезные правонарушения участковый

¹ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 98.

земский начальник имел право отдать проштрафившегося волостного старшину под суд¹. Такие случаи бывали нередко. Проштрафившийся волостной писарь, немедленно отсидев срок назначенного ареста, мог быть уволен земским начальником без права подачи всяких жалоб.

31 мая 1887 г. имел место факт непристойного поведения волостного старшины Федора В., который незаслуженно оскорбил нецензурными словами крестьян и незаконно их арестовал на 3 суток. По ходатайству прокурора Сызранский уездный съезд мировых судей Симбирской губернии на своем заседании отменил незаконное решение волостного старшины, а по факту допущенных им в отношении крестьян злоупотреблений возбудил против нерадивого руководителя дисциплинарное производство².

Существовало и такое понятие, как волостное правление. По закону волостное правление — это сбор всех должностных лиц волости, с которыми по многим делам старшина в своих действиях советовался, а по некоторым делам даже не имел права действовать без постановления волостного правления. Некоторые постановления волостного правления должны были записываться в особую книгу. Писарь по закону никакой власти не имел, он должен был только ясно и четко записывать распоряжения волостного старшины, схода, правления и суда, если в нем участвовал; наблюдал же за ним во всех отношениях волостной старшина. Волостному правлению было предоставлено право увольнения волостного писаря, если он проштрафился или не должным образом выполнял возложенные на него обязанности³.

Таким образом, до революции существовала стройная система сельского самоуправления, должностные лица которого четко знали как свои права, так обязанности, возложенные на них крестьянскими обществами.

¹ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 98, 100, 101, п. 5, 201, 103, 198, 200–204, 205.

² См.: Государственный архив Ульяновской области, ф. 108, оп.1, д. 24, л. 105.

³ См.: Общественное положение. 1902. Ст. 29, 105, 107, 108, 112, 107, п. 3; Указание Правительствующего Сената. 1887. № 482 (В. 77).

· ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
ТЮМЕНСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА ·

В.Г. Новиков,

*доктор социологических наук, профессор,
ректор Тюменской государственной академии
мировой экономики, управления и права*

О.И. Клоц,

*кандидат юридических наук, доцент,
декан юридического факультета Тюменской
государственной академии мировой
экономики, управления и права,
заслуженный юрист России*

**Тюменская государственная академия
мировой экономики, управления и права**

За 15 лет своего существования вуз прошел путь от колледжа международной системы бакалавриата до государственного института и академии, получил Российский и Швейцарский сертификаты системы менеджмента качества, а также сертификат IES (Лондон). Очередная аккредитация Рособнадзора им успешно пройдена в 2008 г.

Это стало результатом целенаправленной и кропотливой работы коллектива по решению основной задачи своей деятельности — повышению качества подготовки выпускников на базе высокого уровня преподавания, учебно-методического обеспечения и эффективной внутривузовской системы контроля качества знаний студентов; вовлечения последних в активную научную и внеучебную деятельность; создания атмосферы культа знаний и потребности в их получении студентами.

К числу учебных подразделений академии относится юридический факультет, осуществляющий обучение кадров по специальности 030501.65 — «юриспруденция» — по очной и заочной формам обучения. Выпускник может получить сертификат европейского образовательного сообщества (Лондон), а также дополнительную квалификацию «переводчик в сфере профессиональных коммуникаций» с выдачей диплома государственного образца. Как член Ассоциации юридических вузов России, факультет активно сотрудничает с ведущими вузами страны и зарубежья.

В учебном процессе задействованы 19 докторов наук, профессоров и 58 кандидатов наук, доцентов. Троице из преподавателей (А.П. Сунцову, О.И. Клоцу, Б.М. Орлову) присвоено почетное звание «Заслуженный юрист РФ». Систематически проводится переподготовка и повышение квалификации профессорско-

преподавательского состава. Для чтения лекций приглашаются известные ученые-юристы страны. К проведению занятий привлекаются высококвалифицированные практические работники.

Подготовку специалистов по циклам общепрофессиональных дисциплин и дисциплин специальностей осуществляют четыре выпускающих кафедры. Средний возраст преподавателей 35 лет, из них 86% имеют ученые степени и звания. Преподаватели кафедр, имеющие ученые степени и звания, составляют 83%, из них докторов наук, профессоров — 24%. Над диссертационными исследованиями работают 9 человек.

Библиотечный фонд укомплектован необходимым количеством литературы. Приобретаются только те учебники, которые имеют грифы Министерства образования и науки РФ и учебно-методического объединения по юридическому образованию. К услугам студентов и преподавателей 28 наименований юридических журналов. Широкое использование в учебном процессе находят справочно-поисковые системы «Консультант плюс», «Гарант». Компьютерная подготовка ведется в шести специализированных компьютерных классах (общее количество ЭВМ с ЖК-мониторами — 112), подключенных к сети Интернет. Аудитории оборудованы аудио-, видео- и проекционной аппаратурой. Позитивную роль в усвоении студентами учебного материала играют применяемые активные формы и методы обучения (деловые игры, «круглые столы», конференции и т.д.).

Занятия по отдельным темам дисциплин «Криминалистика», «Судебная медицина» проводятся в экспертно-криминалистических подразделениях органов МВД и бюро судебно-медицинской экспертизы. При изучении предмета «Уголовно-исполнительное право» практикуется посещение учреждений уголовно-исполнительной системы.

Внутривузовская система качества подготовки специалистов основана на применении модульно-рейтинговой системы оценки качества учебной работы студентов. Переход на нее осуществлен полностью, что является хорошим результатом оптимизации учебного процесса. Данная система активизирует самостоятельную работу и в конечном счете обеспечивает оценку по дисциплине по текущим результатам.

Открыта аспирантура по специальностям:

- 12.00.02 — конституционное право, муниципальное право;
- 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право, семейное право, международное частное право;
- 12.00.11 — судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности;
- 12.00.15 — гражданский процесс, арбитражный процесс.

Двенадцать выпускников защитили диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, половина из которых является преподавателями факультета.

Развивается научно-исследовательская деятельность. За 2003—2008 гг. издано 16 монографий, 18 учебных пособий, 9 сборников материалов конференций. На протяжении указанного времени проводятся научно-практические конференции (сначала — всероссийские, а с 2007 г. — международные) на тему «Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях» с изданием сборников материалов.

На кафедрах в соответствии с их научным направлением функционируют проблемные группы и научно-дискуссионные клубы. Традиционно организуются ежегодные внутривузовские студенческие научные конференции, посвященные «Дню науки». Лучшие доклады, заслушанные на них, публикуются в сборнике научных трудов «Интеллект». Студенты с успехом принимают участие практически во всех научных мероприятиях, проводимых Министерством образования и науки РФ, государственными и общественными организациями страны. Ими завоеван 31 диплом на научных конкурсах и олимпиадах регионального, всероссийского и международного уровней, из них 13 — в 2008 г.

В качестве вступительных испытаний на специальность засчитываются результаты ЕГЭ. Конкурс при зачислении по очной форме обучения (на бюджетное отделение) составляет 26,8 человек на место, по заочной — 1,2.

Востребованность специалистов высокая, более 90 процентов выпускников работают по специальности. Факультет имеет тесное сотрудничество с Тюменской областной думой, правительством Тюменской области, Федеральным арбитражным судом Западно-Сибирского федерального округа, Следственным управлением Следственного комитета при прокуратуре РФ по Тюменской области, Арбитражным судом Тюменской области, Прокуратурой Тюменской области, Тюменским областным судом, Следственным управлением ГУВД Тюменской области, Управлением Федеральной регистрационной службы по Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам.

Среди наиболее приоритетных задач, определенных коллективом академии на ближайшее время, являются: дальнейшее развитие материальной базы; повышение профессионального уровня профессорско-преподавательского состава и эффективности его деятельности; углубление связи с вузами Европы, в частности — Германии, Франции, Великобритании.

Е.Г. Комиссарова,

*доктор юридических наук, профессор
Тюменской государственной академии
мировой экономики, управления и права*

А.А. Мишунина,

*кандидат юридических наук, консультант
правового управления
Тюменской областной думы*

147

Научные школы как компонент образовательной среды: прошлое и настоящее

Природа человеческого интеллекта и его реализация влекут за собой возникновение широкого круга социальных явлений. Одно из них — научные школы. В условиях реализации одной из стратегических целей России — построения общества, основанного на знаниях, или на экономике инновационного типа, — этот феномен оказался не только в сфере внимания философов,

историков и ученых, но и политиков. Свидетельством тому служит все расширяющийся перечень документов программного свойства, содержащих упоминание о научных школах. Так, в Доктрине развития российской науки, принятой Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г.¹ определено, что «сохранение и развитие ведущих отечественных научных школ отнесено к важнейшим принципам государственной научной политики». В «Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 18 мая 1998 г.², констатируется, что существование научных школ является уникальной особенностью российской науки. В Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г.³ установлено, что «необходимы сохранение и поддержка научных и технологических школ». А в обосновании новой Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2008 г.⁴, указывается, что произошло нарушение преемственности научных школ и для создания полноценных научных школ необходимо 2–3 поколения. В связи с этим в концепции программы указано, что она должна быть направлена на «сохранение существующей системы государственной поддержки молодых ученых и ведущих научных школ».

Актуальность проблематики научных школ обозначилась еще и в контексте повышения внимания к проблемам качества высшего образования. Не случайно в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. «осуществление государственной поддержки научных и творческих школ рассматривается как условие повышения качества профессионального образования», а наличие научной школы в вузе является одним из аккредитационных показателей⁵.

Вузовской науке, подготавливающей кадры и вносящей свой вклад в академическую и прикладную науку, исторически уготовано быть необходимым атрибутом высшего профессионального образования. Так, первым научным представителям римского права (итальянским юристам) принадлежит заслуга в создании первых свободных научных корпораций, имеющих впоследствии «постоянное значение в судьбах науки и целого человечества под именем университетов». Как отмечает русский правовед, исследователь научных школ прошлого в юриспруденции А. Стоянов, эти университеты возникали просто, так сказать естественно, — без искусственных поддержек со стороны, без всяких приказаний — «личность даровитого учителя решала все дело». С общими школами (прежнее наименование университетов в средние века) связывалось «возрождение запада к новой умственной жизни». И в этом заключалась тайна жизни и процветания ита-

¹ См.: Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 8.

² См.: <http://www.csrs.ru/public/others/conception>

³ См.: <http://www.nbu.v.ua/law/02.ru>

⁴ См.: СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3739.

⁵ См.: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30 сентября 2005 г. № 1938 «Об утверждении показателей деятельности и критериев государственной аккредитации высших учебных заведений» // Российская газета. 2005. 27 окт.

льянских университетов¹. Данный исторический факт впоследствии предопределил традиционное сосредоточение значительной части научного потенциала именно в вузовской среде.

Состояние вузовской науки и ее роль в разные периоды российской истории существенно различались. Современный период, характеризующийся для России стремлением идти «в одну ногу с Европой», — это не только время неформальной оценки неоправданной многочисленности вузовских очагов, но и повод увидеть и оценить факты угасания научной деятельности в вузе. А поскольку научная и образовательная деятельности интегративно взаимосвязаны, эффект этого уже становится заметным, что проявляется в уходе от теоретической основы преподавания в угоду прагматическому стилю, изменении эталона образовательного поведения профессорско-преподавательского состава и снижении его интеллектуально-деятельностного потенциала, в скоростном упадке профессионального правосознания из-за «нечувствительного» отношения к науке. Обратной стороной этих тенденция является падение до критической точки статуса профессора и ученого в вузе, не говоря уже о самой науке в вузе. Процессы эти происходят на фоне нормативной установки, согласно которой правосубъектность учреждения высшего профессионального образования составляет не только образовательная, но и научная деятельность², а интеграция научной и образовательной деятельности признана одним из основных принципов современной государственной научно-технической политики³. Немногие вузы, с сохранившимся научным фоном образовательной деятельности, могут гордиться стабильной, а не циклической научной деятельностью, обеспечивающей не только производство научных знаний, но и воспроизводство научного потенциала, так как эти факторы под силу обеспечить лишь реально функционирующим научным школам.

Участившееся употребление термина «научные школы» не привело к его идентификации: в зависимости от случая употребления он может использоваться как родовое понятие, определяющее все возможные виды самоорганизации ученых, — в основном в документах политико-правового слоя. В этом случае термин «научная школа» применяется как общезначимый и употребляется в обыденном (общепринятом) смысле. В другом случае термин «научная школа» используется как понятие конкретное, узкое, обозначающее тип научного сообщества соответствующего научного коллектива с определенной тематикой. Однако и в этом случае об использовании данного термина как специального говорить не приходится, так как нередко научную школу в вузе отождествляют с одним из видов научной деятельности данного вуза, что лишь добавляет терминологическую бессодержательность в данное явление.

В итоге в первом случае круг явлений, именуемых научными школами, неоправданно расширяется с невозможностью их отличить от других типов

¹ См.: Исследование А. Стоянова. Методы разработки положительного права и общественное значение юристов от глоссаторов до конца XVIII столетия. Харьков, 1862. Введение. С. XXII.

² См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

³ См.: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

научных сообществ, и чрезмерно сужается — во втором. Лишь обладая собственным содержанием, относясь в связи с этим к разряду терминов специальных, сочетание «научная школа» способно нести ту истинную смысловую нагрузку, которая была ему уготована изначально.

В истории мировой науки научные школы известны со времен античности (школы Аристотеля, Платона, Гиппократ, Пифагора). Они создавались как стихийно, так и целенаправленно. В римскую эпоху зафиксирован факт образования научных школ в юриспруденции благодаря «величавым лицам и событиям мира римского»¹. Как отмечает русский исследователь права в XIX в. А. Стоянов, «первой страницей жизни ученых школ в юриспруденции явилась ученая школа Аттея Капитона, спокойно и долго работавшая вместе с другой — школой Лабелона... Около этих ученых сгруппировались ученики, и оба они впервые образовали ученые школы в римской юриспруденции»². Впоследствии Стоянов неоднократно делает упор на два этих личных элемента научной школы.

Первые научные школы как форма организации научного коллектива появились позднее — во второй половине XVIII в. До этого периода научная деятельность носила сугубо индивидуальный характер. После обретения научной роли государственного фактора начали возникать организованные формы научных сообществ. Впоследствии потребность науки и ее лучших представителей, объективно нуждающихся в научной коммуникации и потребности передавать созданное ими знание, определила создание научных школ сначала как самостоятельных сообществ, а позднее как неотъемлемых элементов сначала западного, а потом и российского университетского образования³. Современные исследователи отмечают, что сформировавшийся в XIX в. в мировой науке системный подход во многом исходил из практики русских научных школ⁴. В начале XX в., с появлением в интеллектуальном пространстве науки отраслевой, научные школы начали формироваться в специализированных научных учреждениях. А начиная с 80-х гг. научные школы стали рассматриваться не только как неотъемлемая часть отечественного научного потенциала, но и образовательного пространства.

В начале 90-х гг. в России появились работы, наделявшие научные школы зачатками институциональных структур. Понятие «научная школа» стали связывать с организационными формами (секторами) научной деятельности. Специальными объектами исследования стали взаимодействие и взаимовлияние академических и вузовских научных школ, научных школ кафедр вузов, фа-

¹ Исследование А. Стоянова. С. XXII.

² Там же. С. XXI.

³ Как отмечал В.И. Вернадский, «эта работа быстро нашла себе почву в общественном сознании и не прерывалась в те долгие десятилетия, когда иссякла государственная поддержка научного творчества... Она создавалась при этом интеллигенцией страны ... создавалась их личным усилием, по личной инициативе или путем образуемых ими организаций...» (см.: *Вернадский В.И.* Труды по истории науки в России. М., 1988. С. 65).

⁴ В дореволюционной науке замечены такие сильные научные школы, как математическая Лобачевского, Маркова, Чебышева; в области биологии и медицины — Павлова, Мечникова, Пирогова; школы химиков — Менделеева, Зинина, Бутлерова; физиков — Ломоносова, Лебедева, Столетова; в области геологии и горного дела — Карпинского, Вернадского, Обручева (см.: *Месяц Г.А.* Спасти науку. М., 2001. С. 9).

культетов. К середине 90-х гг. в ход были запущены программы поддержки научных школ¹, в том числе с помощью конкурсных грантов.

В большей степени проблема научной школы — это проблема науковедения. Благодаря трудам таких ученых, как А.Н. Антонов, В.П. Боярский, Н.А. Гаврюшин, В.Б. Гасилов, О. Грезнева, Э. Дам, Г.М. Добров, Б.М. Кедров, Н.А. Логинова, С.Р. Микулинский, А.В. Огурцов, Г. Штейнер, М.Г. Ярошевский и других, создан немалый историографический задел, в том числе и за счет формализации признаков научных школ в целях отграничения от других, смежных научных явлений, вплоть до определения данного феномена. Но и здесь критерии оценки значительно разнятся. В связи с этим Е.З. Мирская отметила: «Критерии оценки научных школ недостаточно проработаны. Это специфическая отечественная проблема, в которой реальность подчас не отделена от мифологии, требует серьезного научного анализа в любом случае. Даже само понятие “научная школа” настолько неоднозначно и применяется к таким разным феноменам, что это дает возможность трактовать идею поддержки научных школ как угодно: и с пользой для сохранения отечественной науки и с большим вредом»².

Полифоничность и многозначность термина «научная школа» является следствием феноменологического подхода и практике деятельности научных школ угрозы не несет. Поэтому на науковедческом уровне строгой формализации того, является ли научная школа «типом научного сообщества» или же это «особая форма кооперации научной деятельности», не требуется. Иное дело — сфера правовая. В этой области сочетание «научная школа» употребляется все чаще, что «небезопасно» как для самих законодательных текстов (в первую очередь в аспекте кросс-терминологии³), так и для правового «облика» научных школ, который с точки зрения права исследованию не подвергался, находясь или в разряде презюмируемых, или в разряде непознанных. Однако больше вопрос «по умолчанию» решаться не может и не должен. Все возрастающий научный и практический интерес к научным школам ставит задачи и перед наукой правовой, чья общенаучная задача состоит в объяснении сущности феноменов, открываемых другими науками. Для движения вперед необходим «синтетический», обобщенный взгляд на научные школы, при котором науковедческие достижения приумножаются за счет опоры на юридический фактор. Этим обусловлено очередное, на сей раз правовое, проникновение в тематику научных школ.

Стремление проанализировать данное социальное явление в правовой плоскости предопределено двумя причинами. Первая направлена на стремление тематизировать научный разговор о вузовской науке, ее статусности в разряде таких групп научных сообществ, как академическая наука и прикладная наука. Вторая

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1995 г. № 957 «О государственной поддержке ведущих научных школ» // СЗ РФ. 1995. № 40. Ст. 3816.

² Мирская Е.З. Научные школы как форма организации науки: социологический анализ проблемы // Науковедение. 2002. № 3. С. 8.

³ Такой терминологией именуется терминология пересекающаяся. Так, в одном случае (при выборе объекта господдержки) термин «научная школа» несет одну нагрузку, в другом — при выдвижении требований к вузам о необходимости создания научных школ — иную.

причина вызвана фактом структурирования феномена научной школы не только в существующее научное пространство, но и в нормативно-правовую сферу. Нельзя исключить и факт возможной последующей законодательной активности по вопросам деятельности научных школ. Все это должно побудить правовую науку к исследованию правовой проблематики научных школ в целях формирования того необходимого теоретического задела, которым мог бы воспользоваться законодатель.

Первый и наиболее важный вопрос в правовой проблематике научной школы — это вопрос о ее правосубъектности. Подходя к данному вопросу с учетом повышающейся значимости этих форм научного сообщества, юридической формалистике проще и удобнее обосновать подход к научным школам как к участникам научной и научно-технической деятельности, одев их в «образ» юридического лица через подведение его устойчивых признаков (ст. 48 ГК РФ). К тому же попытки придания научным школам институционального статуса уже были. Но такой путь может оказаться ущербным для практики и неправдоподобным для права. Первое связано с необходимостью обеспечения гибкости и мобильности любой формы научной кооперации, тем более что время уже выдвигает и более совершенные ее формы по сетевому типу, вплоть до создания «невидимых колледжей»¹ и университетско-академических исследовательских центров. Что касается правовой неправдоподобности, то этот момент предопределен как состоянием уже действующего в данной области законодательства, так и низким потенциалом правосубъектности научных школ.

Основным нормативным документом, регулирующим отношения в области науки, является Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», где субъектами научной деятельности определены физические и юридические лица. Первые именовются научными работниками и могут заключать договоры о совместной научной и (или) научно-технической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Они также вправе создавать на добровольной основе общественные объединения (в том числе научные, научно-технические и научно-просветительские общества, общественные академии наук) в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об общественных объединениях. Более точно структурные подразделения высшего учебного заведения перечислены в Постановлении Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. № 264 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации»². Согласно ему вуз самостоятельно формирует свою структуру, за исключением создания, реорганизации, переименования и ликвидации филиалов. Структурное подразделение вуза не является юридическим лицом. Статус и функции структурного подразделения высшего учебного заведения определяются положением, утверждаемым в порядке, предусмотренном уставом. Таким образом, правовой статус научной школы как

¹ См.: Грезнева О. Научные школы: принципы классификации // Высшее образование в России. 2004. № 5. С. 42-43.

² См.: СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1595.

структурного подразделения юридического лица определен точно и вряд ли нуждается в коррективах. Формируясь, развиваясь и функционируя в рамках конкретного юридического лица, они не нуждаются в самостоятельном статусе.

Если говорить о низком потенциале правосубъектности научных школ, то надлежит вспомнить, что юридическое лицо в качестве законодательного понятия возникло не как конструкция для описания поведения объединения людей, характеризующихся организационно-целевой связанностью, а для обозначения юридического образа участников, вступающих в имущественные отношения. Такими, как известно, являются отношения, «обусловленные использованием товарно-денежной формы»¹. Именно поэтому существующие законодательные признаки юридического лица отражают потребности обмена материальными благами. Соответственно любые правоотношения имущественного свойства (освоение финансовых средств, присвоение грантов, поддержание и развитие научной базы, выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, участие в международном сотрудничестве и др.) устанавливаются тем юридическим лицом, в состав которого в качестве структурного подразделения входит научная школа. Общеизвестно, что во все времена наука, являясь одним из социальных институтов, обладает наименьшим адаптивным потенциалом к экономическим отношениям из-за отсутствия навыков самостоятельной организационно-экономической деятельности.

Все изложенное означает, что критерии правовой идентификации научных школ должны избираться по другому основанию.

Документом, содержащим дефиницию научной школы, сегодня является Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 260 «О мерах по государственной поддержке молодых российских ученых–кандидатов наук и их научных руководителей, молодых российских ученых — докторов наук и ведущих научных школ Российской Федерации»². В этом документе научная школа определена как сложившийся коллектив исследователей различных возрастных групп и научной квалификации, связанных проведением исследований по общему научному направлению и объединенных совместной научной деятельностью. Указанный коллектив должен осуществлять подготовку научных кадров, иметь в своем составе руководителя, а также молодых (до 35 лет) исследователей.

Не будем специально останавливаться на характеристике таких признаков, тем более что нарождающиеся юридические исследования по проблемам научных школ уже сказали в данной части свое слово³, отметим лишь, что это не первый государственный акт, в котором определялись признаки научных школ. Ранее они были названы в постановлениях Правительства РФ от 26 сентября 1995 г. № 957 «О государственной поддержке ведущих научных школ Российской Федерации»⁴ и от 23 мая 1996 г. № 633 «О грантах Президента Российской Федерации для поддержки научных исследований молодых российских

¹ Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 9.

² См.: СЗ РФ. 2005. № 18. Ст. 1686.

³ См.: Кузакбердиев С.С., Цишковский Е.А. О правовом положении научных школ в системе МВД РФ России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2007. № 2. С. 91–101.

⁴ См.: СЗ РФ. 1995. № 40. Ст. 3816.

ученых—докторов наук и государственной поддержки ведущих научных школ Российской Федерации»¹. В них главными признаками ведущей научной школы были определены такие: наличие нескольких поколений в связках «учитель-ученик», объединяемых общим ярко выраженным лидером, авторитет которого признан научным сообществом; общность научных интересов, определяемых продуктивной программой исследований; в общем единый оригинальный исследовательский подход, отличающийся от других, принятых в данной области; постоянный рост квалификации участников школы и воспитание в процессе проведения исследований самостоятельно и критически мыслящих ученых; постоянное поддержание и расширение интереса (публикациями, семинарами, конференциями) к теоретико-методологическим проблемам данного направления науки. К этому времени относится появление перечня ведущих научных школ².

Принятие указанных документов продиктовано стремлением к идентификации научных школ, и в этом их безусловная историческая роль. Однако процесс обновления научного инструментария в различных отраслях знаний по проблемам научных школ набирает обороты. На подходе уже их трансформируемые названия в виде инновационных научных школ. Однако на фоне уже существующей, но пока никак наукой не объясненной дифференциации (ведущие-неведущие, инновационные-неинновационные) есть угроза достигнуть «неузнаваемости» того базового понятия, каким является «научная школа» и от которого производны все иные.

Вспомним исторические корни возникновения научных школ. Это первичная связка: учитель и ученики как свидетельство того, что школа создает и раздает научные знания. В этом ее первичный смысл и назначение. Игнорирование данных личностных моментов приведет к смешению научных школ с иными формальными и неформальными образованиями, «мимикрирующими» под научные школы. По справедливому замечанию академика Г.А. Месяца, «наука не безлична, ее основополагающие идеи всегда зарождаются в головах конкретных людей, в ближайшем окружении этих людей, в поле их непосредственного духовного влияния происходит развитие и вызревание научных концепций. Вот почему научные школы — это не столько лаборатории, начиненные новейшим оборудованием, не капиталовложения, не сборники научных публикаций, а авторитетные ученые, окруженные учениками, последователями, продолжателями. Уберите этих людей — школа исчезнет»³.

В любом понятии существенным должен считаться тот его признак, с исключением которого уничтожается само понятие. Применительно к понятию «научная школа» одинаково значимы оба термина — не зря во многих исследованиях принята такая перефразировка, как «школы в науке». Если термин «научная» тесно связан с личностью конкретного ученого (именуемого в науковедении и педагогике лидером), то термин «школа», пусть и обезличенно, но связан с категорией «ученик». Для него школа — это место постижения

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2703.

² См.: Ведущие научные школы России: справочник. М., 1998.

³ Месяц Г.А. Спасти науку. С. 49.

знаний. Тем самым мы возвращаемся к естественным историческим истокам образования научных школ, их столпам: учитель-лидер и ученик-последователь. Как утверждал А. Стоянов, «при правильном отношении к началам авторитета и свободы, соединенным с объективными, строго научными целями, школа может быть смело названа полезным органом»¹.

Представляется, что именно данные критерии (формально-личностные признаки ученого и такие же признаки учеников) должны стать исходными в обсуждении идентификационных пунктов научных школ. Для этого нужна целенаправленная научная дискуссия, которая, конечно, не может быть легкой. При ее отсутствии неизбежны обидные нарекания в адрес ученых о «самозахвате» титула научных школ или упреки об использовании их в качестве удобной вывески, благодаря которой можно увидеть потенциальный объект государственной поддержки.

Лишь при определении критериев учителя и ученика применительно к научной школе методологически обоснованно можно будет выработать иные признаки научных школ, которые вполне могут оказаться пригодными для законодателя в силу своей академической и правовой определенности. Тогда многострадальный закон «О науке и государственной научно-технической политике» можно будет дополнить нормой, в которой будут закреплены признаки таких неформальных сообществ, как научные школы. И признаки эти окажутся универсально значимыми для любых областей государственной жизни, в которых используется понятие «научная школа».

¹ Исследование А. Стоянова. С. 14.

О.И. Клоц,

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры Тюменской
государственной академии мировой
экономики, управления и права,
заслуженный юрист России*

Экологические преступления в нефтегазодобывающей отрасли: некоторые факторы, способствующие их совершению

155

Человечество превратилось в мощную силу, трансформирующую окружающую среду. И теперь необходим разумный компромисс между нею, с одной стороны, и человеческой деятельностью — с другой.

В.М. Вернадский. 1922

Среди многочисленных и разнообразных обстоятельств, способствующих совершению преступных деяний рассматриваемой категории, могут быть выделены две основные группы: 1) отрицательные явления производственного и

иною характера, создающие криминогенные ситуации; 2) обстоятельства, формирующие негативное отношение личности к своим обязанностям и содействующие нарушению определенных специальных правил. К ним относится отсутствие долгосрочной государственной стратегии рационального освоения минерального сырья.

Право граждан на благоприятную среду обитания, гарантированное Конституцией РФ, остается лишь декларацией, ибо состояние нефтегазодобывающей отрасли не отвечает требованиям экологической безопасности. У государства не хватает политической воли к последовательному и эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды от негативного воздействия на нее, а также заинтересованности в принятии качественных законов для решения этой задачи.

В стране нет единого органа экологического контроля. Даже в рамках Киотского протокола (соглашение о защите окружающей среды, ратифицированное более 160 странами мира) Россию представляет ... Росгидромет, что расценивается мировым сообществом как невнимание к экологии, ее недооценка. Отсутствует мониторинг сырьевой базы, а также должный контакт органов власти и недропользователей. Не удивительно, что на вопрос к жителям России «Какие явления жизни вас огорчают, расстраивают, раздражают больше всего?», они при ответе на него на второе место после «низкий уровень и качество жизни» поставили «неэффективность государственного управления»¹. Несовершенство законодательства лишает государство «инструмента» для регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Существуют проблемы в решении вопроса о разделе прав собственности на природные ресурсы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Проектируемые и действующие объекты нефтегазового комплекса не всегда подвергаются обязательной экологической экспертизе. Комплексных оценок состояния окружающей среды не проводится, население достоверной информацией о нем не располагает.

На ухудшение экологической ситуации на нефтегазодобывающих территориях существенное влияние оказывают периодически происходящие реорганизации учреждений экологической направленности. В частности, упразднение Государственного комитета РФ по охране окружающей среды, одной из основных задач деятельности которого было осуществление экологического контроля и экологической экспертизы, и передача его функций Министерству природных ресурсов, ответственному за использование последних, привели к резкому сокращению численности региональных органов охраны природы, создали более благоприятные условия для сокрытия нефтегазодобывающими предприятиями как различного рода нарушений природоохранного законодательства, так и их последствий.

Природоохранная деятельность не входит в число государственных приоритетов и финансируется по остаточному принципу. Лишены финансовой поддержки со стороны государства и общественные экологические организации. Не получила должной силы воздействия экологическая доктрина. Прекратили свое существование проектные и научно-исследовательские институты (в советский период только в Тюмени по заказам нефтегазового комплекса их

¹ См.: Третье место по беспокойству // Известия. 2002. 7 авг.

работало около сорока). Министерство природных ресурсов больше занято продажей лицензий на пользование недрами, нежели защитой природы и финансированием общеэкологических исследований.

Вопреки общественным интересам и сложившейся зарубежной практике нефтяными и газовыми месторождениями и их запасами в России (подчеркнем, — ее национальным богатством), а также производственными объектами завладели сформированные на базе приватизированных государственных нефте- и газодобывающих объединений вертикально-интегрированные частные компании. Они получили в собственность (практически бесплатно) капиталоемкое производство с весьма высокой стоимостью основных средств; им достались высокопродуктивные месторождения, способные давать экспортно-ориентированную продукцию и приносить значительную прибыль (в настоящее время 70% российской нефти находится в руках частных компаний). Доходы только десяти наиболее крупных частных российских нефтяных компаний равны годовому федеральному бюджету¹.

При этом частных недропользователей (в освоении и разработке нефтегазовых месторождений повышается участие иностранного капитала) мало беспокоит состояние экологии, судьбы будущих поколений; им выгоднее платить штрафы за выявленные (и доказанные) нарушения природоохранного законодательства, чем вкладывать средства в охрану окружающей среды. Кроме того, используя «лазейки» в действующем законодательстве, компании уклоняются от уплаты налоговых платежей, отчего государство терпит огромные убытки.

Головные предприятия наиболее крупных нефтяных компаний находятся, как правило, за пределами нефтедобывающих территорий, поэтому средства ими вкладываются не в совершенствование технологических процессов, способствующих недопущению (или ослаблению) вредоносного воздействия хозяйственной деятельности на природную среду, а в реконструкцию нефтеперерабатывающих заводов, создание сети автозаправочных станций, приобретение новых месторождений. Резко снизились инвестиции компаний в социальную сферу и разведку углеводородного сырья. Если в период развития нефтегазодобычи на объекты социального назначения севера Тюменской области расходовалось 12–13% от общего объема капитальных вложений, то в последнее время эта доля снизилась до 1–2%².

Рыночная экономика привела к разделению экономических и экологических интересов общества, государства и его граждан, обусловила развитие новых стимулов совершения экологических преступлений и спровоцировала усиление процесса деградации окружающей среды, прежде всего в сфере освоения природных ресурсов.

Осуществляемая в стране политика постоянного форсирования добычи углеводородного сырья (темпы его добычи резко опережают темпы возобновления подтвержденных запасов, что обуславливает высокую антропогенную нагрузку

¹ См.: Аргументы и факты в Западной Сибири. 2002. Авг.

² См.: Быковский В.А. Нефть и газ Западной Сибири. Экономика и социальные проблемы. Екатеринбург, 2000. С. 50.

на природу) породила бесконтрольную эксплуатацию оборудования, агрегатов, трубопроводов, износ которых является причиной многочисленных аварий, вызывающих загрязнения различных компонентов окружающей среды. К объектам повышенного экологического риска относятся нефте- и газопроводы (общая длина только нефтяных трубопроводов в России превышает один миллион километров). По данным Ростехнадзора в Западной Сибири более 40% имеющихся магистральных трубопроводов эксплуатируются 15–20 лет, значительная часть внутрипромысловых — 10 и более лет. Подавляющее их большинство требует замены. Преобладают производственные процессы, растворы, вредные в экологическом отношении. Медленно внедряются прогрессивные средства защиты атмосферного воздуха и наземных биогеоценозов от загрязняющих веществ, образующихся при сжигании попутного нефтяного газа на факелах и отжиге нефти при авариях, а также при бурении скважин и очистке отработанных растворов, шлама и буровых сточных вод. Рекультивация замаслированных нефтью, нефтепродуктами земель и возврат восстановленных земель существенно отстают от вновь загрязненных. Остро стоит проблема внедрения в производство высокоточного оборудования и аппаратуры контроля.

Отсутствуют полигоны утилизации высокотоксичных отходов, вследствие чего они вывозятся на места складирования бытовых отходов и несанкционированные свалки. Будучи расположенными по берегам рек, в лесу, вблизи жилых массивов, эти отходы представляют угрозу для окружающей среды, увеличивают вероятность экологической катастрофы.

Если ведомства по охране окружающей среды других стран постоянно изучают ее качество, соблюдение стандартов, регулярно публикуют список наиболее злостных загрязнителей, то на нефтегазодобывающих территориях России вопросы экологии находятся под негласным запретом. Информация об экологической обстановке (чаще всего предоставляемая самими нефтегазодобывающими предприятиями) если и доводится до населения, то в весьма искаженном виде. Сведения о производстве подземных ядерных взрывов для глубинного сейсмического зондирования земной коры и повышения конечной нефтеотдачи пластов, а также об уровне радиационного фона в местах взрыва скрываются. Органы власти, руководители предприятий уклоняются от массового обсуждения проблемы вредного влияния деятельности по освоению нефти и газа на окружающую среду, опасаясь, вероятно, инициирования общественностью требований проведения дорогостоящих исследований и экологических мероприятий, а также предъявления компенсаций за утраченное населением здоровье. В стране все еще не принят несколько лет назад подготовленный законопроект о гарантиях прав граждан на экологическую информацию (право на такую оговорено в п.1 ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» 2002 г.), не ратифицирована Россией и европейская Орхусская конвенция о широком доступе к этой информации.

Отсутствие нормы, предусматривающей уголовную ответственность за сокрытие или искажение сведений об экологическом состоянии или заболеваемости населения, позволяет нефтегазодобывающим предприятиям официально регистрировать лишь каждую десятую аварию, а остальные случаи скрывать

от правоохранительных и контролирующих органов, что серьезно препятствует объективной оценке их воздействия на компоненты природной среды.

Невозможность запрещения или ограничения деятельности нефтегазодобывающих предприятий, несмотря на их потенциальную экологическую опасность, обуславливает в целях предельного уменьшения причинения вреда окружающей среде необходимость четкого нормативно-правового урегулирования всего комплекса отношений, возникающих в процессе освоения углеводородного сырья, неукоснительного исполнения природно-ресурсного законодательства и его совершенствования.

Однако в России, признанной нефтяной и газовой державе мира, законодательство о недрах и недропользовании находится на стадии формирования. Правовое регулирование экологических общественных отношений ориентировано преимущественно на ликвидацию уже возникших негативных последствий хозяйственной деятельности, а не на их предупреждение, что не оправдано ни с экологической, ни с экономической точек зрения. Нет Кодекса о недрах, в котором бы были, прежде всего, уточнены и рассмотрены функции государственных органов, предусмотрены экономические санкции за нанесенный окружающей среде ущерб, закона «Об экологической безопасности». Не разработаны нормативные правовые акты для конкретного применения определенных норм действующего Федерального закона «Об охране окружающей среды», а также региональное законодательство, стимулирующее использование природосберегающих технологий.

Неудовлетворительная степень урегулированности отношений центральных и региональных органов, административные барьеры нередко тормозят решение государственных задач и создают предпосылки для нарушения различных законодательных актов. Принимаемые субъектами Российской Федерации нормативные правовые акты, касающиеся рационального природопользования и охраны окружающей среды, во многих случаях не соответствуют нормам федерального законодательства.

Значительная часть из действующих законодательных актов, регулирующих отношения недропользования, несовершенна и юридически несостоятельна, что позволило определенной категории лиц нажить многомиллионные состояния и стать хозяевами бывших крупнейших государственных предприятий, пытающимися диктовать свои условия властям. (Только за 2002 г. нефтяные олигархи, используя пробелы в законодательстве, положили, по данным Счетной палаты России, в собственные карманы около ста миллиардов рублей налогов.)

Отсутствие полноценной нормативно-правовой базы является одной из причин низкого уровня практического страхования экологических рисков в стране.

Несбалансированность взаимоотношений предприятий отрасли с государством затрудняет возможность реализации последним своих полномочий по досрочному прекращению прав на пользование недрами, является помехой во взимании экологических платежей. В подготовке нормативных документов участвуют ведомства, ориентирующиеся на свои интересы. Ограничены права контролирующих органов в части привлечения к ответственности лиц, виновных в причинении вреда окружающей среде (в США, например, аналогичные

органы за указанные деяния имеют полномочия возбуждать дела в отношении любого гражданина или компании и устанавливать срок тюремного заключения¹, а также взыскивать без суда штраф до 200 000 долларов, причем ежегодно до 5000 долларов²). Принятые в последние годы «экологические законы», предусматривающие различные виды ответственности за нарушения экологического правопорядка, преследуемой цели не достигают и должного практического применения не находят.

Из возмещаемых за нарушения законодательства в сфере экологической безопасности денежных средств на природоохранные мероприятия отводится лишь их небольшая доля. В этом плане заслуживает поддержки позиция В. Исакова о необходимости направления средств, поступивших в виде оплаты за отрицательное влияние на компоненты природы, не в бюджет, как предлагается в проекте Закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», а непосредственно на оборудование и технологии, позволяющие снизить вредоносное влияние производства на природу³. Российское законодательство не содержит норм, ограничивающих права собственника по использованию природных ресурсов, если это осуществляется в ущерб общественным интересам либо создает угрозу окружающей среде, здоровью населения, благополучию людей и природным условиям.

При разработке и принятии законодательных актов, призванных регулировать отношения в сфере недропользования и охраны природной среды, не прогнозируются возможные негативные результаты их действия, что приводит на практике к их обходу, поиску путей сокрытия незаконной деятельности.

В процессе заключения лицензионных договоров нередко не предусматриваются ни ответственность за выполнение их условий, ни процедуры их обжалования. Вопреки социальной обусловленности и необходимости уголовное законодательство не сориентировано в направлении повышения его природоохранной роли. Согласно официальным статистическим данным экологические преступления в общей структуре преступных деяний составляют в последнее время 0,59%⁴. Преступления, совершаемые в нефтегазовом комплексе, остаются практически вне сферы правового воздействия. Латентность их равна почти ста процентам. Этим объясняется редкая встречаемость в производстве органов предварительного расследования дел, возбужденных по таким статьям Уголовного кодекса РФ, как ст. 246 — нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ; ст. 247 — нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов; ст. 249 — нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений; ст. 250 — загрязнение вод; ст. 254 — порча земли.

На Тюменском севере, одной из ведущих нефтегазовых провинций, где из-за неудовлетворительного состояния и обслуживания трубопроводов, от-

¹ См.: *Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш.* Экономика природопользования: учеб. пособие. М., 1997. С. 240.

² См.: *Кепelman Б.* Контроль за загрязнением воздуха в США // Государство и право. 1993. № 3. С. 147–150.

³ См.: Российская газета. 2002. 25 сент.

⁴ Статистические данные ГИЦ МВД России за 1998 г.

сутствия надлежащего контроля за ними, ежегодно происходят тысячи аварий, влекущих замазучивание огромных территорий (в 2003 г. в Ханты-Мансийском автономном округе зарегистрировано 2234 аварии, загрязнено свыше 167094 га земельных площадей и масса загрязняющих веществ, попавших в природную среду, достигла 2188026 тонн), а также сосредоточено значительное количество токсичных отходов, не зарегистрировано преступлений, предусмотренных соответствующими статьями УК РФ: ст. 269 — нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов; ст. 248 — нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими агентами и токсинами.

Явная недооценка анализируемых преступных деяний правоохранительными органами и подчас коррумпированность последних являются причинами многочисленных отказов в возбуждении уголовных дел и их прекращения за отсутствием события и состава преступления (несмотря на высокую опасность содеянного и тяжесть наступивших последствий), а также волокиты при расследовании.

Реализация уголовного закона применительно к нарушителям законодательства в природоохранной сфере затруднена также из-за неопределенности понятий «существенный вред», «значительный ущерб», «тяжкие последствия». Ввиду сходства норм экологического характера, содержащихся в УК РФ, с нормами административного законодательства возникают осложнения в правоприменительной практике в разграничении преступлений и проступков. Не введена уголовная ответственность юридических лиц за нарушение природоохранного законодательства.

Не отвечает предъявленным требованиям прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экологической безопасности при освоении углеводородного сырья — одно из основных направлений надзорной деятельности. Это относится, прежде всего, к надзору за соблюдением законности при проверке материалов, заявлений, сообщений о совершенных экологических преступлениях, расследовании возбужденных уголовных дел, принятии мер по возмещению причиненного ущерба, а также законности расходования денежных средств, выделенных из государственного бюджета на природоохранные мероприятия. Не налажен механизм взаимодействия органов прокуратуры с правоохранительными, природоохранными и другими органами, общественностью, руководителями организаций по борьбе с экологическими правонарушениями и работе по предупреждению нарушений природоохранного законодательства¹.

Следует отметить, что в определенных случаях контроль за исполнением природоохранного законодательства в рассматриваемой сфере затруднен «из-за расплывчатости норм в различных законодательных и нормативно-правовых

¹ В этом плане заслуживает поддержки предложение о целесообразности создания (в частности, на нефтегазодобывающих территориях) специальных прокуратур субъектов Российской Федерации (см.: *Рохлин В.И., Сердюк В.М.* Экологические правонарушения. Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе» / науч. ред. проф. Б.М. Волженкин. СПб., 1998. С. 28).

документах, отсутствия механизма их реализации, а также пересечения полномочий различных органов исполнительной власти»¹.

Низка роль судебных органов в деятельности по воспитанию граждан в духе неуклонного исполнения законов, бережного отношения к природе и рационального использования ее ресурсов, соблюдения трудовой и технической дисциплины, уважения к правам граждан, что проявляется главным образом в снижении размеров предъявляемых исков о возмещении вреда, нанесенного нарушителями законодательства об охране природы, и мер наказания, а также в устранении их от использования таких эффективных форм предупредительной работы, как выездные заседания, привлечение представителей общественности к судебному разбирательству, вынесение частных определений о невыполнении обязанностей должностными лицами по выявлению и устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступлений.

Будучи безнаказанными, экологические правонарушения, ставшие нормой хозяйственной жизни, способствуют их значительному распространению и усугублению вредных для природы последствий.

Не реализована идея введения на нефтегазодобывающих территориях экологической милиции (полиции), основной задачей которой явилось бы пресечение нарушений природоохранного законодательства; контроль за соблюдением юридическими и физическими лицами предписаний, содержащихся в лицензиях на использование природных ресурсов; производство иных работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды, либо связанных с воздействием на нее; проведение дознания и оперативно-розыскных мероприятий.

Знание криминогенных факторов рассматриваемых преступных деяний позволяет разработать методические рекомендации о наиболее оптимальных способах их выявления в ходе расследования и определить круг возможных криминалистических методов их устранения.

¹ Мазлова Е.А., Шагарова Л.Б. Экологические решения в нефтегазовом комплексе. М., 2001. С. 34.

В.А. Лазарева,
*аспирант Тюменской государственной
академии мировой экономики,
управления и права*

Пределы (границы) официального нормативного толкования норм права

Установление пределов толкования необходимо для того, чтобы не допустить подмены позиций законодателя при интерпретации правовых норм, не выйти за рамки уяснения и разъяснения смысла нормы. Самостоятельность правотолковательных положений, зафиксированных в акте толкования, предполагает определенные пределы, поскольку такой акт имеет практическое значение не сам

по себе, а в связи с реализацией той или иной нормы права, т.е. носит вспомогательный характер по отношению к разъясняемым правовым нормам.

Кроме того, поскольку официальное нормативное толкование осуществляют различные органы, это может привести к несогласованности праворазъясняющих актов. Такая несогласованность возникает в результате искажения при интерпретации объективированной в норме воли законодателя. Чтобы этого не допустить, должны быть установлены пределы толкования, призванные служить своего рода «платформой», базисом для интерпретационной деятельности.

Теоретической основой для установления границ (пределов) интерпретации являются две доктрины: субъективная (статическая) и объективная (динамическая).

Статическая доктрина направлена на то, чтобы обосновать интерпретирование нормы в точном соответствии с «буквой закона», и, соответственно, на поддержание максимальной стабильности правовой нормы (тем самым и правовой безопасности) от неоправданно широкой трактовки. Предмет исследования при толковании — правовая норма, за пределы которой при строгом режиме законности выходить нельзя¹.

На основе идеи, что проводить толкование следует в соответствии с реалиями современных событий общественной жизни и меняющимися условиями функционирования государства и права, возникла объективная (динамическая) теория, суть которой сводится к обоснованию адекватности нормы права существующей реальности в период действия закона. Авторы данной концепции полагают, что субъект толкования не всегда может рассматривать дословный текст интерпретируемой нормы в качестве той границы, которую нельзя преодолеть².

Хотя официальное нормативное толкование должно учитывать изменяющиеся условия политического, экономического и социального развития, это отнюдь не предполагает, что в связи с новыми реалиями, потребностями (т.е. в силу целесообразности) нормы права могут наполняться в процессе толкования новым содержанием.

В истории Российского государства и права масса примеров выхода субъекта толкования за пределы толкуемой нормы права. Так, право на рассмотрение дела судом присяжных по Конституции РФ 1993 г. начало реализовываться на всей территории Российской Федерации с января 2002 г.

Г.А. Гаджиев попытался очертить пределы официального толкования норм Конституции РФ Конституционным Судом РФ. Как представляется, его выводы можно распространить на официальное нормативное толкование в целом. Руководствуясь его суждениями, можно обозначить следующие случаи недопущения официального нормативного толкования:

1) когда конкретизация норм права фактически требует создания новых правовых норм;

2) когда толкование сводится к разъяснению норм права, уже конкретизированных в действующих нормативно-правовых актах³.

¹ См.: *Пиголкин А.С.* Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения // Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. С. 69.

² См.: *Эбзеев Б.С.* Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 10.

³ См.: *Гаджиев Г.А.* Подведомственность и допустимость обращений в Конституционный Суд Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 8; *Гаджиев Г.А.* Пределы толкования норм Конституции Конституционным Судом // Право и политика. 2000. № 12. С. 43.

В связи с этим интересно обратиться к понятию «конкретизация норм права», через призму которого можно рассмотреть проблему соотношения официального нормативного толкования и правотворчества и, соответственно, проблему установления пределов (границ) толкования.

И.М. Рабинович и Г.Г. Шмелева под конкретизацией в собственном смысле понимают осуществляемую государственными и иными уполномоченными органами деятельность по уменьшению объема понятий юридической нормы на основе расширения их содержания, результаты которой фиксируются в определенных правовых актах¹.

А.Ф. Черданцев понимает конкретизацию права как «процесс выведения более конкретных положений из более общих норм»². Как отмечается в юридической литературе, из данного определения остается неясным, в чем критерий этого «более»³.

Конкретизация норм права бывает различной. С одной стороны, она может состоять в издании новых правовых норм, с другой — быть произведена путем официального нормативного толкования.

Следует отметить отсутствие в юридической литературе единой точки зрения по проблеме конкретизации норм права путем официального нормативного толкования. Одни авторы считают конкретизацию видом, частью, способом, средством толкования⁴, другие, наоборот, рассматривают толкование в качестве вида либо средства конкретизации⁵. Третьи авторы, отмечая тесную связь конкретизации и толкования права, полагают, что они обладают рядом специфических особенностей, позволяющих считать их самостоятельными, отличными друг от друга процессами⁶.

Рассматриваемая конкретизация связана с разъяснением уже имеющейся нормы и состоит в объяснении и уточнении ее смысла, детализации ее содержания строго в рамках самого предписания. Как отмечает А.С. Пиголкин, признать нормативное толкование правотворчеством — это значит причислить к рангу правотворческих органов такие, которые по закону не имеют полномочий творить право (например, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и т.п.)⁷.

Как представляется, праворазъяснительные положения ничего нового в сравнении с законом содержать не должны. Они лишь разъясняют закон в наиболее доступных, развернутых формулировках. Их относительная самосто-

¹ См.: Рабинович И.М., Шмелева Г.Г. Конкретизация правовых норм // Правоведение. 1985. № 6. С. 65.

² Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права: учеб. пособие. Свердловск, 1972. С. 38.

³ См.: Вопленко Н.Н., Рабинович П.М. К учению о толковании права // Правоведение. 1973. № 4. С. 114–116.

⁴ См.: Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958. С. 16, 28; Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С. 17.

⁵ См.: Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 439–493; Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. М., 1976. С. 25; Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 344, 352, 355.

⁶ См.: Безина А.К., Лазарев В.В. Конкретизация права в судебной практике // Советская юстиция. 1968. № 2. С. 6; Карташов В.Н. Институт аналогии в советском праве: вопросы теории. Саратов, 1976. С. 44.

⁷ См.: Пиголкин А.С. Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения. С. 75.

тельность и практическое значение связаны исключительно с реальной возможностью по-разному интерпретировать содержание воли законодателя.

Можно попытаться рассмотреть проблему определения пределов (границ) официального нормативного толкования норм через призму соотношения результатов толкования с выводами, которые непосредственно вытекают из буквального текста (буквы) нормативного акта.

Небходимо заметить, что отношение к толкованию права по объему как со стороны теоретиков, так и со стороны юристов-практиков никогда не было однозначным. Всегда были противники иного, кроме как буквального, толкования правовых предписаний. Их позиция вытекает, как верно подметил В.В. Лазарев, «из опасения произвольного применения закона»¹. Расширительное или ограничительное толкование норм позволяет произвольно толковать ее положения, меняя подлинную волю законодателя, объективированную в правовой норме².

Другие авторы, признавая, что хотя использование такого толкования является «ненормальным», нежелательным, все же не отрицают его допустимость, рассматривая его при этом как вынужденную меру, связанную с допущенными нормодателем ошибками при формулировании правовых предписаний³.

Согласно еще одной точке зрения несоответствие содержания правового положения, вытекающего из буквальной формулы текста, и действительного содержания данного положения является осознанным. Более того, даже есть, вероятно, основания говорить о своеобразном приеме правотворческой техники, используя который нормодатель в одном случае формулирует свою мысль буквально, а в другом — как-то иначе, что впоследствии нужно устанавливать при толковании права.

Существует позиция, согласно которой попытки проведения четких границ расширительного и ограничительного толкования, определения пределов использования такого толкования являются непродуктивными⁴. «Коль скоро допускается расширительное и ограничительное толкование, никаких ограничений в объекте быть не должно»⁵.

Поскольку цель интерпретатора заключается в установлении истинного содержания правового положения, на пути к ее достижению он не может выходить за пределы действительного смысла нормы права, вложенного в нее законодателем. Расширительное и ограничительное толкования не следует понимать так, что происходит распространение нормы на новый круг отношений или же исключение отношений, охватываемых нормой, из-под ее действия. Это обстоятельство важно подчеркнуть, поскольку выражение «толкование по объему» может создать впечатление о том, будто путем толкования «расширяется» или «ограничивается» действительное содержание норм, их объем. В данных случаях объем воли законодателя определяется только по отношению к буквальному тексту (действительный смысл, содержание нормы шире или уже по сравнению с буквальным текстом и буквальными выводами, из него вытекающими). Таким образом, не может быть актом создания права так

¹ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 1998. С. 322.

² См.: Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940. С. 265.

³ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2002. С. 356.

⁴ См.: Петрушев В.А. К вопросу о толковании норм права по объему // Академический юридический журнал. 2004. № 3. С. 17.

⁵ Лазарев В.В., Липень С.В. Указ. соч. С. 323.

называемое распространительное (расширительное) или ограничительное толкование как форма выражения нормативного разъяснения.

Особого внимания заслуживает проблема соотношения аналогии права и официального нормативного толкования.

Некоторые авторы считают аналогию права и аналогию закона особым видом толкования¹. Как отмечается, в случае применения закона по аналогии имеет место смешанный вид толкования, сочетающий признаки толкования логического и дискреционного. Последнее представляет собой вид толкования правовых норм при осуществлении своих дискреционных полномочий правоприменителем, который наполняет норму конкретным, ранее нигде не прописанным содержанием. Отличительной особенностью такого толкования является то, что в его ходе происходит перенос части законодательного материала, который встраивается в новую юридическую среду, обретая новый, интерпретированный смысл².

В свою очередь, Е.Н. Трубецкой замечал, что аналогия закона имеет сходство с распространительным толкованием; и первое, и второе извлекают из закона более, нежели заключается в самой букве закона. Но различие заключается в том, что при распространительном толковании исправляются несовершенства словесной редакции закона; при аналогии же этим не ограничиваются: дополняют и расширяют самый смысл закона, руководствуясь общими намерениями и целями законодателя, которые выразились как в данном отдельном законе, так и во всей системе законодательства³.

Вот что пишет по этому поводу М. Алиэскеров: «При аналогии правовая норма применяется к отношениям, на которые она не была рассчитана законодателем. При распространительном толковании закона норма применяется с отступлением от ее буквального содержания, но все же в рамках правоотношений, которые законодатель имел в виду»⁴.

Примерно также решает проблему соотношения расширительного толкования права и аналогии закона Н.А. Громов. Различие между ними он видит в неодинаковых целях, задачах и функциях этих явлений, их природы и сущности⁵.

Присоединяясь к выводам, к которым пришли М. Алиэскеров и Н.А. Громов, нужно отметить, что правоприменитель должен видеть ту границу, которая проходит между расширительным толкованием права и его применением по аналогии. Ошибочное обращение его к аналогии в случае, подпадающем под действие нормы, требующей своего расширительного толкования, серьезно усложнит решаемую им задачу, да и вообще неизбежно приведет к неверному решению.

Как отмечал А.С. Пиголкин, при обнаружении неполноты закона, пробела в праве также нет места толкованию в собственном смысле слова, поскольку отсутствует соответствующая юридическая норма как объект толкования⁶.

¹ См.: Мейер Д.И. Русское гражданское право. М., 2000. Ч. 1. С. 646.

² См.: Манукян А.Г. Толкование норм права: учеб. пособие. СПб., 2006. С. 104.

³ См.: Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб., 1998. С. 126.

⁴ Алиэскеров М. Процессуальная аналогия в гражданском судопроизводстве // Российская юстиция. 2002. № 3. С. 18.

⁵ См.: Громов Н.А. Толкование и аналогия в уголовном судопроизводстве // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 115-120.

⁶ См.: Пиголкин А.С. Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения. С. 76.

В юридической литературе часто отмечается необходимость нормативного закрепления пределов толкования норм¹. Действительно, нормативное закрепление пределов (границ) толкования является чрезвычайно актуальным. В настоящее время пределы толкования нормативно установлены лишь в некоторых нормативно-правовых актах субъектов РФ. В связи с этим интересно рассмотреть используемые при этом формулировки пределов толкования.

Примером нормативного установления пределов может служить Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 апреля 2006 г. № 13-ЗАО «О правотворчестве»:

«Статья 82. Пределы толкования нормативных правовых актов автономного округа

1. Толкование нормативных правовых актов автономного округа не может распространять действие толкуемой нормы нормативного правового акта автономного округа на обстоятельства, не предусмотренные в указанном нормативном правовом акте автономного округа.

2. При толковании нормативных правовых актов автономного округа не допускается внесение поправок, изменений в толкуемый нормативный правовой акт автономного округа.

3. Официальное толкование нормативного правового акта автономного округа не должно изменять его смысл и носит общеобязательный характер.

4. Не допускается в нормативных правовых актах автономного округа установление новых норм актами их официального толкования»².

В соответствии с п. 4 ст. 39 Закона Тюменской области от 7 марта 2003 г. № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия нормативных правовых и правовых актов Тюменской области» в процессе официального толкования не допускается внесение в толкуемые законы, иные областные нормативные правовые и правовые акты поправок, дополнений и конкретизирующих предписаний. Распространительное и ограничительное толкования допускаются лишь в случаях явного расхождения смысла и текста закона (областного нормативного правового акта)³.

Можно сделать вывод, что разнообразие таких формулировок вполне допустимо. Однако суть их всегда должна сводиться к запрету выхода за рамки собственно интерпретации правовых норм и созданию, изменению или дополнению под видом интерпретации новых норм права.

Следует отметить, что толкование нормативных актов на уровне субъектов Федерации и местном уровне осуществляется значительно реже, чем на федеральном уровне, что объясняется, в основном, следующими причинами: основное толкование уже произведено на федеральном уровне; сфера толкования, круг исполнителей значительно уже; институт толкования существенно менее развит; ниже уровень правовой

¹ См.: *Шегуров С.С.* Пределы (границы) толкования норм Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 9; *Таева Н.Е.* Толкование конституционно-правовых норм в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 24–25.

² Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 апреля 2006 г. № 13-ЗАО «О правотворчестве» (с изм. от 2 декабря 2008 года) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 3.

³ См.: Закон Тюменской области от 7 марта 2003 года № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия нормативных правовых и правовых актов Тюменской области» (с изм. от 08.07.2003 г., 11.03.2004 г., 05.11.2004 г., 06.10.2005 г., 06.12.2005 г., 05.07.2007 г., 08.07.2008 г.) // Парламентская газета «Тюменские известия». 2003. 14 марта. № 47–48.

культуры. Несмотря на это, нормативная урегулированность некоторых вопросов толкования, в том числе путем установления пределов (границ) толкования, на уровне субъектов РФ и местном уровне значительно лучше регламентации данных вопросов на федеральном уровне. Вопросы толкования нормативных актов на федеральном уровне должны получить свое разрешение, чему будет существенно способствовать разработка проекта Федерального закона «Об официальном толковании», включающего, среди прочего, урегулирование вопросов понятия и пределов толкования.

С учетом изложенного можно сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Пределы (границы) толкования правовых норм определяются недопустимостью создания посредством толкования новых правовых норм. В официальных нормативных разъяснениях не могут содержаться положения, не предусмотренные толкуемым нормативно-правовым актом или прямо не вытекающие из содержащихся в нем норм. В разные периоды времени толкование одних и тех же положений нормативных правовых актов может быть неодинаковым лишь в строго определенных случаях, когда сам нормодатель начинает понимать какие-то термины, конструкции не так, как он это делал в соответствующем нормативно-правовом акте, однако трактовать их нужно так, как они отражены в соответствующем тексте. Формула «новые условия — новый смысл закона»¹ неприемлема.

2. Конкретизация правовых норм может осуществляться как посредством официального нормативного толкования, так и правотворческой деятельности. При этом данные формы конкретизации не следует смешивать: они обладают различными свойствами. Объективированные результаты этих форм конкретизации имеют различную юридическую природу: если конкретизация норм права посредством официального нормативного толкования связана с разъяснением уже имеющейся нормы и состоит в объяснении и уточнении ее смысла, детализации ее содержания строго в рамках самого правового предписания, то в результате правотворческой конкретизации создаются новые самостоятельные правовые нормы, которые, не выходя за рамки закона, развивают и детализируют его положения.

3. Не являются актом создания права распространительное (расширительное) и ограничительное толкования, выступающие формами выражения нормативного разъяснения. Они направлены на то, чтобы раскрыть действительное содержание закона при обнаружении определенного несоответствия между реальной волей законодателя и внешней формулировкой нормативного акта.

4. При обнаружении неполноты закона, пробела в праве нет места толкованию в собственном смысле слова, поскольку отсутствует соответствующая юридическая норма как объект толкования. В процессе применения аналогии закона и аналогии права осуществляется толкование соответственно аналогичным нормам или общим принципам, основным началам соответствующей отрасли права, однако решение конкретного дела при обнаружении пробела в праве само по себе является не толкованием действующих норм либо общих правовых принципов, а их приспособлением к случаям, где отсутствует необходимая норма.

5. В связи с существующей проблемой выхода субъекта толкования права за пределы толкуемой нормы права целесообразно на федеральном уровне закрепить пределы официального нормативного толкования норм права.

¹ Недбайло П.Е. Указ. соч. С. 495.

Н.В. Ушанова,
*аспирант Саратовской государственной
академии права*

Правосубъектность как сочетание возможности и действительности

Правосубъектность представляет собой правоспособность и дееспособность вместе взятые (праводееспособность). Это объединительное понятие отражает те ситуации, когда правоспособность и дееспособность неразделимы во времени, органически сливаются воедино (например, у организаций или у совершеннолетних граждан).

Впервые понятие правоспособности было сформулировано и введено в практику буржуазными кодексами XIX в. (французский Гражданский кодекс 1804 г., германское Гражданское уложение 1869 г.). К тому времени категорией «правоспособность» пользовалось и английское гражданское право¹. Как видим, рассматриваемый институт обязан своим происхождением гражданскому законодательству, однако в последующем он приобрел более широкое значение.

«Безжалостное неравенство, существующее в реальной жизни, — указывалось в одной из работ того периода, — получает в праве некоторое смягчение, когда, например, все люди объявляются правоспособными — больные и здоровые, старые и малые, бедные и богатые, знатные и незнатные»². Это был шаг к установлению элементарной правовой справедливости, устранению социальной дискриминации. Следовательно, рассматриваемая категория имеет не только сугубо юридическое, но и важное общественно-политическое и историческое значение.

Сегодня это закреплено в важнейших международных документах, в частности в Пакте о гражданских и политических правах (1966 г.), где записано: «Каждый человек, где бы он не находился, имеет право на признание его правосубъектности» (ст. 16). Данное положение содержится также во всеобщей декларации Прав человека 1948 г. (ст. 6).

В действующем российском законодательстве отсутствует определение общей правоспособности. Существует лишь определение гражданской правоспособности. Ст. 17 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что способность иметь гражданские права и нести обязанности (гражданская правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами. Правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью.

В общей теории права большинством авторов с незначительными расхождениями разделяется понимание правоспособности как признаваемой государством

¹ См.: *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М., 1962. С. 19.

² *Регельсбергер Ф.* Общее учение о праве / пер. с нем. М., 1897. С. 14.

общей (абстрактной) *возможности* иметь предусмотренные законом права и обязанности, способности быть их носителем¹.

Заметим, что применительно к трактовке правоспособности термин «возможность» нередко употребляется как синоним слова «способность» — в смысле физической и психологической состоятельности индивида, позволяющей ему осуществлять юридически значимые действия, иными словами, иметь *возможность* их совершать. Не случайно при определении правоспособности обычно указывается: *возможность*, или *способность*, либо последнее ставят в скобках.

Правоспособность как *абстрактная возможность* не имеет самостоятельного значения, она не предоставляет и не обеспечивает никакого реального блага, а лишь позволяет иметь предусмотренные законом права и обязанности, быть их носителем, т.е. выступает необходимой предпосылкой правообладания. Конкретные же права, обладателем которых становится субъект именно в силу признания его правоспособным, предоставляют ему *реальную возможность* определенных действий пользования социальным благом, удовлетворения своего интереса².

Правоспособность и конкретные субъективные права в гражданском праве, считала Е.А. Флейшиц, выступают как последовательно сменяющие друг друга возможности, как разные этапы развития этой возможности: первая — возможность иметь любые права (закон перечисляет их примерно), вторая — конкретная возможность, т.е. субъективное (наличное) право, возникшее на основе и в результате осуществления первой возможности (правоспособности). Таким образом, согласно ее позиции, правоспособность трансформируется в конкретные субъективные права поэтапно³.

По мнению Ц.А. Ямпольской, конкретное субъективное право гражданина в своем развитии проходит три стадии: 1) стадию правоспособности — потенциального состояния субъективного права; 2) стадию возникновения субъективного права как такового — правового статуса; 3) стадию реализации субъективного права — правомочия в конкретном правоотношении, или стадию притязания⁴. Такое понимание правоспособности, по существу, разделяют и многие другие авторы.

Отдельные авторы рассматривают правоспособность не только как возможность (способность) гражданина иметь предусмотренные законом права и обязанности, но и как определенную совокупность самих прав (И. Тишкевич). Это представляется неверным, поскольку суммарное выражение прав и обязанностей, носителем которых может быть лицо, дается в самом законе. «Нельзя отождествлять юридическую способность лица и то, для чего она дана. Это

¹ См.: Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 257–258; Красавчиков О.А. Социальное содержание правоспособности советских граждан // Правоведение. 1960. № 1. С. 23.

² См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000. С. 520–521.

³ См.: Флейшиц Е.А. Указ. соч. С. 271–281.

⁴ См.: Ямпольская Ц.А. Субъекты административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 32–33.

разные, хотя и тесно связанные, понятия: с одной стороны, общественно юридическое свойство лица, с другой — права и обязанности, закрепленные в законе, носителем которых в силу именно указанного выше свойства может быть это лицо — субъект права»¹.

Возможность, заключенная в правоспособности, показывает лишь то, что лицо *в состоянии, может по своим психофизиологическим данным* выступать субъектом права. «В понятии правоспособность существо заключается не в “праве”, а в “способности”»².

Современное видение соотношения и отличия правоспособности и субъективного права заключается в том, что правоспособность: а) неотделима от личности, нельзя человека лишить правоспособности, «отобрать», «отнять» ее у него или ограничить; б) не зависит от пола, возраста, профессии, национальности, места жительства, имущественного положения и иных жизненных обстоятельств; в) непередаваема, ее нельзя делегировать другим лицам; г) по отношению к субъективному праву она первична, исходна, играет роль предпосылки. А также субъективное право конкретно, а правоспособность абстрактна³.

Непременный признак правоспособности физического лица — ее неотчуждаемость. От правоспособности нельзя отказаться, передать другому, и, наконец, нельзя даже в судебном порядке лишить правоспособности. Вместе с тем ст. 22 Гражданского кодекса РФ допускает возможность ограничения правоспособности гражданина.

Но если рассматривать правоспособность лица как неотчуждаемое свойство, а потому неделимое, напрашивается вывод: правоспособность гражданина ограничить нельзя на время или навсегда как в уголовном, так и в гражданском порядке. Ограничить можно лишь право, а не правоспособность⁴. Правоспособность в равной мере признается за всеми гражданами, которые обладают одинаковой *возможностью* иметь права и нести обязанности независимо от пола, расы, языка, национальности, происхождения, места жительства и других обстоятельств (ст. 19 Конституции РФ).

В литературе различают *общую, отраслевую и специальную* правоспособности. *Общая* представляет собой принципиальную возможность каждого гражданина иметь любые права и обязанности из числа предусмотренных действующим законодательством, хотя действительное обладание теми или иными правами может наступить лишь при известных условиях. *Отраслевая* дает возможность приобретать субъективные права в тех или иных отраслях права (например, брачная, трудовая, избирательная правоспособность). *Специальная* правоспособность (должностная, профессиональная) — возможность лица быть носителем определенного объема прав, выступать участником ограниченного круга правоотношений. Подобные правоотношения возникают в связи с занятием определенных должностей (ректор, судья, прокурор) или принадлежностью лица к определенным категориям субъектов права.

¹ Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966. С. 79.

² Красавчиков О.А. Указ. соч. С. 22.

³ См.: Теория государства и права. С. 520–521.

⁴ См.: Нечаева А.М. О правоспособности и дееспособности физических лиц // Государство и право. 2001. № 2. С. 39–34.

В научной литературе одни ученые-правоведы признают верным разграничение понятия правоспособности на общую и отраслевую, другие занимают противоположную позицию. Так, Н.И. Матузов считает, что в силу именно общей правоспособности каждое лицо с самого начала, т.е. с момента рождения, признается носителем (обладателем) любых предусмотренных законом прав¹. О.О. Миронов также полагает, что «у нас нет граждан, не наделенных общей правоспособностью»².

Помимо физических лиц субъектами права выступают и юридические лица. При этом в доктрине гражданского права считается, что все юридические лица обладают специальной правоспособностью, в основе которой лежат цель и характер их деятельности.

Нормы ГК РФ о правоспособности организаций получили неоднозначное толкование среди ученых, что разделило их на две группы. Одни признают, что коммерческие организации действительно имеют *возможность* осуществлять любые виды деятельности, не запрещенные законом, т.е. обладают общей правоспособностью. Соответственно правоспособность некоммерческих организаций, унитарных предприятий, а в предусмотренных законом случаях и других коммерческих организаций рассматривается как специальная³.

Принцип специальной правоспособности, как отмечается в литературе, состоит в том, что соответствующие юридические лица имеют возможность совершать только такие юридически значимые действия, которые отвечают целям их деятельности, предусмотренным в уставе или ином учредительном документе, и должны нести связанные с этой деятельностью обязанности⁴.

Другие полагают, что правоспособность коммерческих организаций, несмотря на ее включение в ГК РФ (ст. 49), осталась специальной. По мнению В.К. Андреева, «то, что юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности, есть не что иное, как специальная правоспособность»⁵.

Правоспособность реализуется, т.е. трансформируется в действительность, через дееспособность, под которой понимается не только возможность субъекта иметь права и обязанности, но и способность осуществлять их своими действиями, отвечать за последствия, быть участником правоотношений. Следовательно, дееспособность «привязана» к возможности действовать.

Дееспособность — это вторичное по отношению к правоспособности свойство индивида, отражающее его уровень физиологической и психической готовности быть субъектом права. Несмотря на то, что определение дееспособно-

¹ См.: Матузов Н.И. Личность, права, демократия. Саратов, 1972. С. 203–204.

² Миронов О.О. Особенности правоспособности в Советском государстве // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1968. Вып. 1. С. 154.

³ См.: Емелин А.В. Проблемы классификации видов правоспособности и дееспособности юридических лиц в российском гражданском праве // Юрист. 2000. № 3. С. 9–15.

⁴ См.: Тосунян Г., Викулин А. Исключительная правоспособность банка // Хозяйство и право. 1999. № 5. С. 59.

⁵ Андреев В.К. Проблемы правосубъектности в предпринимательской деятельности // Правовое регулирование предпринимательской деятельности: сб. ст. / под ред. В.В. Лаптева. М., 1995. С. 22.

сти, закрепленное в ГК РФ, предусматривает способность гражданина реализовывать лично предусмотренные содержанием правоспособности права и обязанности, недостающие свойства одного лица (малолетнего, душевнобольного) могут быть восполнены действиями другого (законного представителя), чего нельзя сказать о правоспособности.

Гражданин, будучи субъектом права, обладает неодинаковой по своему характеру дееспособностью в различных областях правоотношений. Так, в одних отраслях права дееспособность и правоспособность возникают одновременно и проявляются только в единстве (трудовое, семейное, избирательное, уголовное право). Если в силу каких-либо причин исчезает дееспособность субъекта, то одновременно исчезает и его отраслевая правоспособность.

Существует группа прав, реализация которых не требует обязательного личного участия управомоченного субъекта и которые могут осуществляться через законных представителей (сфера имущественных правоотношений). Здесь правоспособность и дееспособность могут не совпадать в одном лице.

Если правоспособность сопутствует индивиду на протяжении всей его жизни, то дееспособность — лишь с определенного возраста. Согласно ч. 1 ст. 21 Гражданского кодекса РФ дееспособность гражданина в полном объеме возникает с наступлением совершеннолетия, т.е. по достижению 18-летнего возраста.

Предусмотрены два исключения из этого правила, допускающие возникновение полной дееспособности и в более раннем возрасте. Во-первых, в случае, когда законом допускается возможность вступления в брак до достижения 18 лет, гражданин, не достигший 18-летнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Во-вторых, полная дееспособность может возникнуть в результате эмансипации, цель которой — придание несовершеннолетнему участнику гражданского оборота полноценного гражданско-правового статуса (ст. 27 ГК РФ).

Помимо полной дееспособности выделяют также частичную (с 14-18 лет) и ограниченную. Дееспособностью не обладают малолетние дети до 14 лет и душевнобольные лица, которые могут иметь права, но не могут их осуществлять.

Объем возможностей, предоставленных несовершеннолетним ГК РФ, в отличие от малолетних, значительно шире. К ним относятся возможность распоряжаться заработком, стипендией и иными доходами, возможность осуществления права автора произведения науки, литературы, искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности; возможность совершать мелкие бытовые сделки и иные сделки, предусмотренные п. 2 ст. 28 Гражданского кодекса РФ.

Ограничение дееспособности граждан сводится к лишению их возможности совершать все сделки, кроме мелких бытовых. Получать заработок, пенсию и иные доходы, распоряжаться ими он может только с согласия попечителя. Гражданский кодекс РФ предусматривает возможность признания лица полностью недееспособным. В качестве основания утраты дееспособности фигурирует психическое расстройство, когда гражданин не может понимать значение своих действий и руководить ими.

Таким образом, исходя из анализа правосубъектности как собирательной категории, можно сказать, что она охватывает следующие моменты: 1) воз-

можность обладания правами и обязанностями; 2) возможность их самостоятельного осуществления; 3) возможность несения ответственности за свое поведение. Следовательно, правосубъектность — это возможность, или способность, лица быть субъектом права со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Подводя итог, подчеркнем в качестве общего вывода, что в основе понятия правосубъектности (праводееспособности) лежит философская категория «возможность», которая преломляется в данном случае в действительность в самых различных ракурсах, связях и контекстах и которую следует учитывать как в правотворческой, так и правоприменительной практике, т.е. в реальной действительности.

Г.С. Джумагазиева,
*ассистент кафедры Астраханского
государственного университета*

Правосубъектность несовершеннолетнего как субъекта правовых отношений

Материнство, отцовство, детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38 Конституции РФ), которое создает необходимые предпосылки для нормального развития, воспитания и образования. Ребенком признается лицо, не достигшее 18 лет, за исключением тех случаев, когда в соответствии с законом предусматривается совершеннолетие в более раннем возрасте. Государство обязано защищать ребенка от любых форм дискриминации и принимать необходимые меры по защите нарушенных прав несовершеннолетних.

Основным документом о правах детей в нашей стране является Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Закон в целях создания правовых, социально-экономических условий реализации прав и законных интересов ребенка устанавливает основные гарантии этих прав и законных интересов. Государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности. Права ребенка также закреплены в Гражданском и Семейном кодексах РФ.

Условно совокупность прав ребенка в зависимости от объекта можно разделить на шесть основных групп. Первая группа включает такие права, как право на жизнь, на имя, на равенство в осуществлении других прав и т.п.; вторая группа — права на семейное благополучие; третья группа — права на свободное развитие личности ребенка; четвертая группа прав призвана обеспечить здоровье детей; пятая группа ориентирована на образование детей и их культурное развитие (право на образование, на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, право свободно участвовать в

культурной жизни и заниматься искусством); шестая группа направлена на защиту детей от экономической и другой эксплуатации, от привлечения к производству и распространению наркотиков, от античеловеческого содержания и обращения с детьми в местах лишения свободы.

С рождения у ребенка и его родителей сразу возникают определенные отношения. Некоторые отношения регулируются нормами морали и правилами совместного проживания людей, другие — нормами права, в частности нормами семейного права, которые устанавливают условия и порядок вступления в брак и его прекращение, регулируют личные имущественные и неимущественные отношения между членами семьи.

Проблема регулирования личных имущественных и неимущественных отношений предопределила тему данной статьи. Реализация прав несовершеннолетних в данной системе представляется особенно важной и актуальной. В России проблема осуществления и защиты прав детей всегда была одной из острейших, привлекая к себе внимание самой широкой общественности. Экономический кризис и напряженность в социальной сфере напрямую отразились почти на каждой российской семье. Законодательство РФ, в том числе касающееся прав ребенка, содержит нормы, призванные охранять и защищать права ребенка. И порой одно из главных препятствий в их осуществлении — незнание этих норм.

Правосубъектность в теории права связывается с такими качествами субъекта, как правоспособность и дееспособность. Дееспособность в семейном праве — это способность приобретать и осуществлять семейные права своими действиями, а также способность самому создавать для себя семейные обязанности и исполнять их.

Правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается со смертью. Правоспособность представляет собой способность гражданина иметь гражданские права и нести обязанности (гражданская правоспособность). Граждане могут иметь имущество на праве собственности, наследовать и завещать имущество, заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью, создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами, совершать любые не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах, избирать место жительства, иметь права авторов произведений науки, литературы и искусства, изобретений и иных охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности, иметь иные имущественные и личные неимущественные права. Правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами.

Гражданская дееспособность гражданина, т.е. его способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности в полном объеме, возникает по общему правилу с наступлением совершеннолетия, а именно по достижении 18-летнего возраста.

Однако это не означает, что принадлежащие несовершеннолетнему права остаются лишь его потенциальной возможностью и при необходимости не могут быть приведены в действие в его интересах¹.

¹ См.: Макаров Г.П. Имущественные и трудовые права несовершеннолетних граждан // Гражданин и право. 2000. № 1. С. 54.

С наступлением совершеннолетия предусмотренные законом права во всей сфере гражданско-правовой жизнедеятельности гражданина (гражданская правоспособность) могут самостоятельно им осуществляться в имущественных, трудовых, семейных и иных правоотношениях с физическими и юридическими лицами.

В целях обеспечения защиты и реализации прав несовершеннолетних граждан закон вводит институт их законных представителей, которыми являются родители, усыновители или попечитель, а также по мере формирования личности, ее способности совершать разумные действия, осознавать их значение и отвечать за последствия законодатель снижает возрастной минимум, допуская ограниченную дееспособность, а в определенных случаях устанавливает их дееспособность в полном объеме¹.

В целом по объему дееспособности в осуществлении своих гражданских прав несовершеннолетние могут быть разделены на три категории:

первая — несовершеннолетние, обладающие дееспособностью в полном объеме по совершению самостоятельно действий в сфере имущественных отношений. Это граждане, вступившие в брак до достижения 18-летнего возраста, когда это допускается законом (ст. 21 ГК), а также несовершеннолетние, достигшие 16 лет и работающие по трудовому договору (контракту) или занимающиеся предпринимательской деятельностью (ст. 27 ГК — «Эмансипация»);

вторая — несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, которые могут совершать имущественные сделки (ст. 26 ГК) и быть принятыми на работу (с 14 и до достижения 15 лет) только с письменного согласия родителей, усыновителей, попечителей;

третья — несовершеннолетние, не достигшие 14 лет, за которых сделки могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны, и они не могут быть допущены к какой-либо предпринимательской деятельности.

Следует обратить внимание на тот факт, что несовершеннолетние, начиная с возраста 10 лет, наделяются дополнительными правами, которыми не обладают малолетние в возрасте до 10 лет. Согласно ст. 57 СК РФ учет мнения ребенка, достигшего 10-летнего возраста, обязателен, за исключением тех случаев, когда это противоречит интересам самого ребенка. Право выражать свое мнение несовершеннолетние могут осуществлять только с 10-летнего возраста, хотя интересы ребенка должны учитываться в любом вопросе, его касающемся, независимо от возраста. Все это позволяет говорить о том, что следует выделить в рамках СК РФ несовершеннолетних в возрасте 10–13 лет в отдельную возрастную группу и закрепить за ними на законодательном уровне наличие дееспособности в особом объеме, отличном от объема дееспособности несовершеннолетних в возрасте 6–9 лет и несовершеннолетних в возрасте 14–18 лет².

Прежде всего, следует уточнить понятие дееспособности в полном объеме, когда речь идет о ее осуществлении несовершеннолетним лицом. Дело в том, что правовое положение несовершеннолетнего, обладающего дееспособностью

¹ См.: Беспалов Ю. Участие законных представителей в реализации семейных прав ребенка // Российская юстиция. 2003. № 6. С. 32.

² См.: Райкунова А.Г. Правосубъектность несовершеннолетних в области семейных личных неимущественных отношений // Семейное и жилищное право. 2005. № 1. С. 7.

в полном объеме, не всегда совпадает с правовым положением совершеннолетнего, так как в законе имеется ряд ограничений для несовершеннолетних в отношении возможности совершения самостоятельно определенного вида сделок и иных действий, которые вправе осуществлять только совершеннолетние граждане.

Так, полностью дееспособные граждане могут быть усыновителями или приемными родителями, а также назначаться опекунами или попечителями. Такие права принадлежат только дееспособным совершеннолетним гражданам (ст. 127, 153, 146 СК РФ), но не эмансипированным.

Действующим гражданским законодательством установлены три основания признания несовершеннолетних дееспособными в полном объеме до достижения ими 18 лет:

- 1) вступление несовершеннолетних в брак в допускаемых законом случаях;
- 2) работа по трудовому договору (контракту) по достижении 16 лет;
- 3) занятие предпринимательской деятельностью с наступлением того же возраста.

Вступление несовершеннолетних в брак в тех случаях, когда это допускается, является основанием для обретения молодоженами полной гражданской дееспособности, представляющей им возможность самостоятельно, без чье-либо попечительства пользоваться своими правами и нести всю полноту ответственности по своим обязательствам (ст. 21 ГК РФ).

В Российской Федерации установлен единый минимальный брачный возраст для мужчин и женщин — 18 лет. Вместе с тем ст. 13 СК допускает, что при наличии уважительных причин органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по их просьбе разрешить вступить в брак при достижении возраста 16 лет.

Гражданский кодекс РФ лишь констатирует возможность граждан вступления в брак до достижения 18-летнего возраста, а Семейный кодекс РФ ограничивает право органов местного самоуправления снижать брачный возраст двумя годами.

Однако в силу ст. 72 Конституции РФ семейное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, и соответственно законом субъекта РФ брачный возраст может быть снижен и более чем на два года. Например, в Ростовской области законом от 19 апреля 1996 г. «Об условиях и порядке регистрации брака несовершеннолетних граждан в Ростовской области» в виде исключения, с учетом особых обстоятельств (беременность, рождение ребенка и т. д.), брачный возраст может быть снижен до 14 лет.

В указанных случаях несовершеннолетние граждане, вступившие в брак, обретают дееспособность в полном объеме со дня государственной регистрации брака.

Приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется за несовершеннолетним и в случае его расторжения до достижения 18 лет. Утрата несовершеннолетним супругом полной дееспособности при признании брака недействительным может быть осуществлена только по решению суда (ст. 21 ГК РФ)¹.

¹ См.: Беспалов Ю.Ф. Некоторые вопросы семейной дееспособности ребенка // Нотариат. 2005. № 2. С. 15.

Прежнее гражданское законодательство (ГК РСФСР 1964 г.) знало только одно вышеизложенное основание признания несовершеннолетнего дееспособным в полном объеме: вступление его в брак. В Гражданском кодексе РФ, введенном в действие с 1 января 1995 г., добавлены еще два основания, по которым несовершеннолетний может быть объявлен полностью дееспособным в использовании всех принадлежащих ему прав. Такими основаниями, как отмечалось, являются: работа несовершеннолетнего, достигшего 16 лет, по трудовому договору, в том числе по контракту; занятие в том же возрасте предпринимательской деятельностью с согласия родителей, усыновителей или попечителя.

Будучи полностью дееспособным, несовершеннолетний свободен в распоряжении своим имуществом, в том числе приобретенным за счет заработной платы и доходов от предпринимательской деятельности, и этим имуществом отвечает по своим обязательствам перед другими лицами. Родители, усыновители и попечитель не несут ответственности по обязательствам эмансипированного несовершеннолетнего, в частности по обязательствам, возникшим вследствие причинения вреда.

Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипированным) производится по решению органа опеки и попечительства с согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя либо (при отсутствии такого согласия) по решению суда.

Закон устанавливает, что гражданин, достигший 16 лет и занимающийся предпринимательской деятельностью, может быть объявлен полностью дееспособным. Но до признания несовершеннолетнего эмансипированным лицом он не сможет на законных основаниях заниматься предпринимательской деятельностью. И одновременно несовершеннолетний, достигший 16 лет, не может быть объявлен эмансипированным, если он не прошел регистрации на право занятия предпринимательской деятельностью.

Практика в разрешении правовой коллизии, порожденной нормой ст. 27 ГК РФ, находит следующий выход: местная администрация при решении вопроса о регистрации несовершеннолетнего в качестве предпринимателя требует от него обязательного предоставления акта об эмансипации, проведенной органом опеки и попечительства. Юристы считают такую практику целесообразной, и, по их мнению, она должна быть признана законной. Справедлива их точка зрения и о том, что согласие родителей на эмансипацию следует расценивать как элемент процедуры эмансипации, но не как обязательный факт для органов опеки и попечительства для объявления несовершеннолетнего полностью дееспособным.

Не может быть абсолютно бесспорным возрастной минимум (16 лет) для объявления несовершеннолетнего эмансипированным, поскольку в согласии законных представителей не исключено присутствие личных корыстных интересов (избавление от обязательств по содержанию несовершеннолетнего, в том числе от уплаты алиментов). Но по формальным признакам он может быть статуйрован как полностью дееспособный, хотя в силу его личностной характеристики (психологии, уровня интеллекта, объема знаний и т.п.) несовер-

шеннолетний не готов к занятию предпринимательством и осознанию необходимости отвечать за свои действия.

Не расширяя объем дееспособности данной возрастной группы несовершеннолетних, закон одновременно вводит норму, согласно которой суд, по ходатайству родителей, усыновителей или попечителя либо органов опеки и попечительства, может ограничить или лишить несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами¹. Однако данная норма не распространяется на несовершеннолетних, которые обрели полную дееспособность в связи с вступлением в брак или в результате эмансипации.

Основанием для ограничения или лишения несовершеннолетнего права самостоятельно распоряжаться заработком является, например, увлечение азартными играми, а также алкоголизм и употребление наркотических средств. При ограничении этого права несовершеннолетний может распоряжаться своим заработком только с согласия законных представителей, а при лишении права в интересах несовершеннолетнего распоряжаются заработком его родители, усыновители или попечитель. Ходатайство о возбуждении судебного производства по делу об ограничении или лишении несовершеннолетнего права самостоятельно распоряжаться своим заработком принадлежит его законным представителям или органам опеки и попечительства.

Согласно ст. 28 ГК РФ за малолетних граждан, не достигших 14 лет, сделки с принадлежащим им имуществом могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны.

Это означает, что малолетние являются недееспособными в осуществлении своих прав, которыми они наделены при рождении. Закон допускает лишь некоторое отступление от данного правила. Так, малолетние в возрасте от 6 до 14 лет вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки (например, покупать недорогие детские игрушки, школьные принадлежности, кондитерские изделия и т.п.). Они могут также совершать сделки безвозмездного характера с выгодой для несовершеннолетнего (получение подарков), не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации, потребительская цель которых соответствует их возрасту. Если потребительское назначение мелкой бытовой сделки не соответствует возрасту малолетнего, совершившего ее, то она признается ничтожной. В этом случае каждая из сторон сделки обязана вернуть другой все полученное в натуре или возместить стоимость предмета в деньгах, если его невозможно вернуть в натуре.

Имущественную ответственность по сделкам малолетнего, в том числе по сделкам, совершенным им самостоятельно, несут его родители, усыновители или опекуны, если не докажут, что обязательство было нарушено не по их вине, т.е. при всей их заботливости и осмотрительности малолетний все-таки совершил сделку, которая в силу его недееспособности является незаконной.

В России всегда довольно остро стояла проблема осуществления прав несовершеннолетних, что подтверждает необходимость получения знаний в области

¹ См.: *Левушкин А.И.* Правовое регулирование некоторых имущественных прав несовершеннолетних детей по законодательству РФ // Юрист. 2003. № 10. С. 13.

защиты прав ребенка как родителями, так и детьми, а кроме них еще и воспитателями детских учреждений, преподавателями школ, детскими врачами и другими лицами, связанными с воспитанием ребенка. Именно поэтому необходимо больше уделять внимание детям как со стороны взрослых, так и со стороны государства в целом. Особое внимание придается реформированию законодательства в области отправления правосудия по делам несовершеннолетних. Помимо этого существуют правительственные федеральные целевые программы, цель которых — создание благоприятных условий для развития детей, обеспечение защиты их прав.

Т.А. Коломейцева,
аспирант Астраханского государственного университета

Некоторые вопросы, возникающие в связи с прекращением права частной собственности на недвижимость

В свете различных политических и социально-экономических реформ, которые происходят в нашем государстве в последнее десятилетие, большое значение стала приобретать частная собственность на недвижимость. Самого понятия «недвижимость» в российском законодательстве нет. В ст. 130 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) дается лишь перечисление объектов гражданских прав, которые относятся к недвижимому или движимому имуществу. Для определения недвижимости акцент делается на следующие признаки недвижимого имущества: прочная связь с землей и невозможность перемещения данных объектов без несоразмерного ущерба для их назначения. Также к недвижимости отнесены и сами земельные участки, и участки недр. Причем само понятие «имущество» в контексте ст. 130 ГК РФ должно пониматься уже, чем когда оно фигурирует в гражданском праве вообще (имущество — это вещи, имущественные права и обязанности), так как речь в вышеназванной статье идет о вещах, а не об имущественных правах, которые сами по себе недвижимостью не являются ни по закону, ни по своей природе.

Но ключевые признаки недвижимости, оговоренные в ГК РФ, подходят не ко всем недвижимым вещам. К примеру, если говорить о предприятии как имущественном комплексе, то в его состав входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, в том числе и инвентарь, сырье, продукция, права требования, долги и пр., что в свою очередь в отдельно взятом виде является движимыми вещами. Такое положение создает определенные сложности при заключении и оформлении сделок с названными предприятиями¹.

¹ См.: Каминская А.Я. К вопросу об определении понятия «недвижимость» в гражданском законодательстве Российской Федерации // Правовые вопросы недвижимости. 2008. № 1. С. 7.

Необходимо отметить, что в ГК РФ не встречаются такие объекты недвижимого имущества, как жилые и нежилые помещения; в п. 2 ст. 15 Жилищного кодекса РФ (далее — ЖК РФ) жилое помещение характеризуется следующим образом: «Жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)». Также в ст. 16 ЖК РФ имеется разделение жилых помещений на несколько видов: жилой дом, часть жилого дома; квартира, часть квартиры; комната; чего нельзя встретить в ГК РФ. Также в ГК РФ нет более или менее подробного указания, что можно отнести, скажем, к сооружениям; и это в свою очередь приводит к путанице при практическом применении законодательства при прекращении права собственности на недвижимое имущество.

Некоторые несоответствия в различных правовых актах вынуждают ученых-правоведов искать и формулировать признаки, которые позволили бы наиболее точно разделить движимые и недвижимые вещи. Среди признаков недвижимых вещей называют их значительную стоимость по сравнению с движимыми вещами, наличие особой социальной значимости, а отсюда и различные ограничения по распоряжению данным имуществом¹. Основываться только на этих признаках для отнесения того или иного объекта к недвижимости, на наш взгляд, нельзя (например, произведения искусства, в том числе редкие драгоценные украшения, имеют значительную стоимость, но не являются недвижимостью).

С определением понятия «недвижимость» возникают и некоторые другие вопросы и неопределенности, но это не мешает ученым пытаться формулировать понятие недвижимого имущества как такового. К примеру, А.Я. Каминская определяет недвижимость как «материально реализованные, существенные по объему и стоимости объекты, большинство из которых связаны с землей и зависимы от нее. Гражданский оборот таких объектов — в силу их особой общественной значимости — связан с системой государственной регистрации прав и их перехода специально уполномоченными на то государственными органами»².

На наш взгляд, следует несколько изменить данное понятие: «Недвижимость (недвижимые вещи) — это объекты материального мира, находящиеся в собственности государства, муниципального образования, физических или юридических лиц, неразрывно связанные с землей, при этом обладающие высокой стоимостью и подлежащие обязательной государственной регистрации прав на них».

Некоторые вопросы возникают и при рассмотрении оснований прекращения права частной собственности на недвижимость.

В настоящее время существует несколько классификаций оснований прекращения права собственности. Одна из них — традиционная классификация,

¹ См.: Невзгодина Е.Л. Сделки с недвижимостью (понятие, виды, правовое регулирование): учеб. пособие. Омск, 2003. С. 8–9.

² Каминская А.Я. Указ. соч. С. 9.

согласно которой правопрекращающие факты делятся на события и деяния (действие и бездействие), т.е. деление по источникам (гносеологической природе)¹. Некоторые авторы считают, что необходимо в данной классификации выделить еще одну группу — состояния². Однако мы согласны с О.А. Красавчиковым в том, что выделять состояния в отдельный вид юридических фактов нецелесообразно³. Другая классификация делит правопрекращающие юридические факты на позволяющие прекратить право; обязывающие прекратить право; факты, связанные с изъятием недвижимости для государственных и муниципальных нужд⁴.

Некоторые авторы классифицируют основания прекращения права собственности в зависимости от волеизъявления на добровольное, принудительное и по объективным причинам⁵. Две последние классификации, по нашему мнению, повторяют друг друга, так как и в первой, и во второй в основу деления оснований прекращения права собственности ложится волеизъявление собственника недвижимого имущества, т.е. прекращение права собственности на недвижимость по воле собственника, помимо его воли и по обстоятельствам, не зависящим от его воли.

Добровольным является прекращение права частной собственности по воле самого собственника. К этой группе относятся различного вида сделки по отчуждению недвижимого имущества третьим лицам (купля-продажа, дарение, аренда с последующим выкупом и пр.), а также добровольный отказ собственника от своей недвижимости. Причем право частной собственности на недвижимое имущество прекращается с момента государственной регистрации и, как правило, с передачей недвижимости приобретателю. Необходимо отметить, что после того, как состоялась передача недвижимости покупателю, но не произошла государственная регистрация перехода прав на это имущество, отчуждатель не вправе им распоряжаться, так как приобретатель признается его законным владельцем на основании обязательств, возникших из договора купли-продажи⁶.

Что же касается добровольного отказа собственника от недвижимого имущества, то необходимо отметить, что согласно п. 2 ст. 236 ГК РФ после отказа частного собственника от своих прав по отношению к своему недвижимому имуществу юридическая судьба этой недвижимости никаких изменений не претерпевает, ибо сам отказ собственника от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом. В связи с этим

¹ См.: Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 87; Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 64–66.

² См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 289.

³ См.: Красавчиков О.А. Указ. соч. С. 83.

⁴ См.: Красавчиков О.А. Указ. соч. С. 87; Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 134–135; Таскин Н.И. Принудительное прекращение права собственности на земельный участок: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2003. С. 20–27.

⁵ См.: Гражданское право: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 2. С. 51–59; Канчукова А.В. Недвижимость как объект права собственности (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 110–136; Крысанов А.А. Принудительное прекращение права собственности: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2002. С. 17–90.

⁶ См.: Тархов В.А., Рыбаков В.А. Собственность и права собственности. Изд. 2-е. М., 2002. С. 144.

изменения положения недвижимого имущества, от которого собственник отказался, достаточно четко не прослеживаются. Ведь несмотря на то, что первоначальный собственник отказался от своего имущества, тем не менее его права и обязанности по отношению к этому имуществу не прекратились, так как он обязан уплачивать страховку, налоги и др. Это также «...означает не только возможность «возврата» данной вещи прежнему собственнику (поскольку он так и не утратил на нее своего права), но и возможность возложения на него ответственности, например, за причиненный данной вещью вред...»¹.

Согласно п. 1 ст. 225 ГК РФ та вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо вещь, от права собственности на которую собственник отказался, является бесхозной. К недвижимым вещам эту норму применить довольно сложно, так как, например, если к земельному участку применить режим бесхозной вещи, то это будет противоречить п. 2 ст. 214 ГК РФ, в котором говорится, что «земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью».

Некоторые основания прекращения права частной собственности по объективным причинам нельзя применять к случаям, когда в качестве объекта выступает недвижимость. К примеру, невозможно говорить о гибели или потере земельного участка, следовательно, невозможно прекращение права частной собственности на данный объект недвижимости по данному основанию. А такой объект, как жилое помещение, может быть уничтожен при каком-то стихийном бедствии, например землетрясении, но говорить об его потере тоже нельзя.

Согласно ст. 239 ГК РФ изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо ввиду ненадлежащего использования земли невозможно без прекращения права собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество, находящееся на данном участке; это имущество может быть изъято у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов в порядке, предусмотренном соответственно ст. 279–282 и 284–286 ГК РФ. При этом необходимо установление определенных правовых гарантий, защищающих интересы собственника. Во-первых, решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления (п. 2 ст. 279 ГК РФ). Данное решение подлежит обязательной государственной регистрации, а собственник этого земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты (п. 4 ст. 279 ГК РФ). Во-вторых, собственник должен быть письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии, не позднее, чем за год до предстоящего изъятия земельного участка. Выкуп земельного участка ранее этого срока допускается только с согласия собственника (п. 3 ст. 279 ГК РФ).

Изъятие недвижимого имущества допускается вследствие того, что оно используется не по своему целевому назначению или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 285 ГК РФ).

¹ Гражданское право: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. Т.2. С. 52.

При установлении цены выкупа земельного участка в нее включается рыночная (а не государственная) стоимость участка и «находящегося на нем недвижимого имущества, а также все причиняемые собственнику убытки, включая упущенную выгоду»¹. Если собственник считает, что нарушены его права, в том числе его не устраивает выкупная цена, то он имеет право обратиться в суд².

Костюрина Н.Ю. обратилась в суд с заявлением о восстановлении нарушенного права на земельный участок, мотивируя тем, что по решению администрации Солянского сельсовета (Астраханская обл.) от 22.10.1992 г. ей было выдано свидетельство о праве собственности на землю в пос. Пригородном. Указанным участком она длительное время не пользовалась ввиду сложившихся семейных обстоятельств, а именно, что 07.10.1992 г. умер ее муж, Костюрин В.Т. Средств на строительство дома она не имела. Первые годы после выделения земельного участка она выращивала на нем картофель. Налоги за землю не оплачивала, т.к. надеялась на друга погибшего мужа, который обещал ей платить налоги за земельный участок. Однако когда в августе 2004 г. она обратилась в администрацию Солянского сельсовета по поводу определения границ земельного участка для дальнейшего его использования надлежащим образом, ей ответили, что принадлежащий ей на праве собственности участок передан в собственность другим лицам ввиду длительного неиспользования и неоплаты земельного налога. Администрация сельсовета уклонялась от выдачи ей решения об изъятии земельного участка. Она считала, что земельный участок у нее изъят незаконно и просила признать постановление главы администрации МО «Солянский сельсовет» от 9.12.1997 г. в части прекращения права собственности на земельный участок незаконным, признать причины ненадлежащего использования земельного участка уважительными, восстановить нарушенное право собственности на земельный участок.

В соответствии со ст. 284 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет. В соответствии со ст. 54 ч. 3 Земельного кодекса РФ одновременно с наложением административного взыскания уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля лицу, виновному в нарушении земельного законодательства, выносится предупреждение о допущенных земельных правонарушениях с последующим уведомлением исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, предоставивших земельный участок.

Суд установил, что Костюрина Н.Ю. постоянно проживает в г. Астрахани, никакие предупреждения исполнительного органа государственной власти о ненадлежащем использовании земельного участка в ее адрес не поступали. Вместе с тем ответчик знал, что земельный участок, принадлежащий на

¹ Гражданское право: учебник: в 3 т. Изд. 6-е, перераб. и доп. / отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М., 2008. Т. 1. С. 443.

² См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1999. № 2. С. 43–44; № 3. С. 59.

праве собственности истнице, незаконно был изъят без ее предупреждения и предоставлен другому собственнику.

Учитывая данные обстоятельства, а также то, что ответчик признал иск и предложил истцу другой земельный участок, суд в порядке ст. 173 ГПК РФ посчитал возможным принять признание иска ответчиком и исковые требования Костюриной Н.Ю. удовлетворить.

К основаниям принудительного прекращения права частной собственности на недвижимость относятся юридические факты, связанные с изъятием данного имущества помимо воли самого собственника. По общему правилу данное прекращение права собственности не допускается, кроме случаев, которые прямо перечислены в п. 2 ст. 235 ГК РФ.

В основу классификации оснований принудительного прекращения права частной собственности на недвижимость можно заложить принцип возмездного или безвозмездного изъятия недвижимого имущества. Согласно такому делению право собственности с возмещением причиненных собственнику убытков прекращается: 1) при отчуждении имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (ст. 238 ГК РФ); 2) при реквизиции (ст. 242 ГК РФ); 3) при национализации (п. 2 ст. 235 ГК РФ). В некоторых случаях допускается безвозмездное изъятие имущества: 1) при обращении взыскания на имущество собственника по его обязательствам (ст. 237 ГК РФ); 2) при конфискации имущества (ст. 243 ГК РФ).

В п. 1 ст. 243 ГК РФ о конфискации говорится как о принудительном безвозмездном изъятии имущества у частного собственника по решению суда в случаях, предусмотренных законом в виде санкции за совершение им преступления или иного правонарушения. В ст. 50 ЗК РФ земельный участок может быть безвозмездно изъят у его собственника по решению суда только в виде санкции за совершение преступления, а за какое бы то ни было иное правонарушение в ЗК РФ конфискация не предусмотрена. В УК РФ эта санкция вообще отменена ст. 1 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

В гражданском праве конфискация применяется в соответствии со ст. 169 и 179 ГК, т.е. при совершении сделок, заведомо противных основам правопорядка и нравственности, а также сделок, совершенных под влиянием обмана, насилия, угрозы, злонамеренного соглашения представителя одной стороны с другой стороной, или сделок, которые лицо было вынуждено совершить вследствие стечения тяжелых жизненных обстоятельств на крайне невыгодных для себя условиях. По нашему мнению, сам процесс осуществления конфискации имущества частного собственника не совсем продуман и понятен: на основании каких документов будет возбуждено дело в суде, каков объем прав участников и т.д.

Согласно ст. 237 ГК РФ изъятие недвижимого имущества у частного собственника происходит только на основании решения суда или согласно договору (например, нотариально заверенное соглашение о залоге недвижимого имущества). При этом право собственности на имущество, на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у лица, к которому переходит это имущество.

Все современные развитые правовые системы, в том числе и российское законодательство (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ), закладывают в основание механизма гарантий отдельного собственника при принудительном изъятии имущества два критерия: 1) общепольность; 2) необходимость справедливой компенсации¹.

Если говорить о прекращении права частной собственности на имущество, которое не может принадлежать собственнику (ст. 238 ГК), то необходимо отметить следующее: «Вполне возможны ситуации, когда имущество оказалось в собственности лица по основаниям, допускаемым законом, но эти основания отпали. Например, изменился правовой режим вещи. Из вещи, находившейся в свободном обращении, она перешла в разряд ограниченно оборотоспособных или изъятых из оборота вещей и более не может находиться в собственности данного лица»². Ю.К. Толстой полагает, что в данном положении имеется противоречие, поскольку собственник не может быть таковым, если ему не принадлежит имущество³. Однако О.И. Крассов считает, что ст. 238 ГК РФ не применима к земельным участкам, поскольку если взять как пример земельные участки, которые не могут находиться в частной собственности, т.е. изъятые из гражданского оборота, то «в случае, если какому-либо лицу в нарушение требований земельного законодательства был предоставлен в собственность такой участок, это означает, что у данного лица просто не возникло право собственности на него»⁴. С этими позициями согласиться нельзя. Согласно п. 1 ст. 5 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в случае, если в собственности лица по основаниям, допускаемым законом, оказался земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или доля в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения и это влечет за собой нарушение требований ст. 3 и (или) п. 2 ст. 4 данного Федерального закона, то такой земельный участок (часть земельного участка) или доля должны быть отчуждены собственником.

Основанием принудительного прекращения права частной собственности, имеющим публичную направленность, необходимо считать реквизицию (ст. 242 ГК). Реквизиция — это принудительное изъятие у собственника имущества, которое производится исключительно в интересах общества в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой собственнику стоимости имущества. Ситуации, при которых возможно применение реквизиции, ГК РФ определяются не конкретно, и иные обстоятельства, носящие чрезвычайный характер, также не уточняются. Согласно ст. 3 Федерального Конституционного закона РФ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» к иным обстоятельствам чрезвычайного характера можно предположительно отнести попытки

¹ См.: Матеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999. С. 278.

² Гражданское право: учебник: в 3 т. / отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. Т. 1. С. 445.

³ См.: Там же.

⁴ Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000. С. 323–324.

насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, попытки захвата или присвоения власти, террористические акты и др., создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Решения о реквизиции полномочны принимать только государственные органы, а не суд, что противоречит п. 3 ст. 35 Конституции РФ, в котором говорится, что никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Хотя п. 2 ст. 242 ГК РФ несколько смягчает это разногласие, поскольку предусматривает последующую выплату компенсации собственнику реквизированного имущества. Необходимо отметить, что оценка реквизируемого имущества происходит в соответствии с рыночными ценами, которые существуют в том регионе, в котором происходит реквизиция. При несогласии собственника с размером компенсации он может оспорить ее в судебном порядке (п.2 ст. 242 ГК).

Предметом национализации (абз. 3 п. 2 ст. 235 ГК РФ) является право частной собственности на имущество, юридическим результатом — возникновение права собственности на это имущество у государства. По мнению В.А. Белова, «национализация — это акт, совершаемый государством с целью обеспечения надежного функционирования соответствующего сектора экономической системы в экстремальных условиях»¹. Национализация может происходить только на основании специального федерального закона, которого на данный момент времени не существует и в котором назрела необходимость в условиях мирового экономического кризиса. Сами причины, по которым происходит национализация, законодательством не рассматриваются, однако очевидно, что они определяются государственными интересами и от воли самого частного собственника имущества не зависят. Частный собственник может оспорить в суде только размер компенсации причиненных ему убытков, а не сам факт национализации.

Необходимо отметить, что далеко не все основания прекращения права собственности, указанные в ст. 235 ГК РФ, можно применить к ситуации прекращения права частной собственности на объекты недвижимости. К примеру, отказ собственника от права собственности на недвижимость не влечет за собой прекращение права собственности до перехода этого права другому лицу, а понятие бесхозяйной вещи нельзя применить к такому объекту недвижимости, как, например, земельный участок. Также нельзя отнести к основаниям прекращения права собственности на земельный участок гибель или потерю недвижимого имущества, последнее основание не применяется и к жилым помещениям.

¹ Белов В.А. Национализация в российском гражданском праве: история и современность // Законодательство. 1999. № 2. С. 22.

**Научно-методологический семинар на тему:
"Методология исследования исключений
в праве"**

С.Ю. Суменков,
*кандидат юридических наук, доцент
Пензенского государственного университета,
докторант Саратовской государственной
академии права*

Доклад

Методология исследования исключений в праве

Исключения в праве — это допускаемые юридическими нормами и закрепленные в них, отличные от общеустановленных правил положения, реализуемые уполномоченными на то субъектами при определенных условиях. Наличие исключений в праве предопределено тем, что право представляет собой социальное явление, регулирующее бесконечно разнообразные и постоянно изменяющиеся общественные отношения.

Специфика человеческого общества (чрезвычайное разнообразие многочисленных, зачастую противоречивых интересов составляющих его социальных групп и отдельных индивидов) объективно допускает возможность отступления от общепринятых правил, исключений из них.

Между тем стандартным стереотипом восприятия права выступает осмысление его в качестве единого образца, одинакового для всех предписания государства. Немаловажную роль в таком определении имеет закрепленный в Конституции принцип юридического равенства.

Принцип равноправия — один из основных принципов российского права, первостепенное значение которого состоит не в механическом уравнивании субъектов, различия между которыми имеют во многом естественный характер, а в законодательном запрете какой бы то ни было дискриминации различных прав и свобод индивидов. При этом нельзя не признать то, что принцип формального равенства игнорирует полноту бытия и поэтому не вполне соответствует предназначению права и прежде всего принципу справедливости.

Справедливость заключается не только в равенстве, но и в соответствующих ситуациях в правильном прогрессивном неравенстве. Такое неравенство может быть вызвано личными и семейными обстоятельствами, состоянием здоровья человека и другими факторами. Люди неизбежно не равны, поэтому к поступкам людей трудно применить единую меру.

В данном контексте уместны положения принципа гуманизма, требующие исключений из принципа правового равенства по критериям возраста, пола, национальности и т.д. Для максимально возможного учета интересов, смягчения, «амортизации» противоречий и необходимы правовые исключения, допускающие определенные отступления от единых правил и эталонов, оставаясь при этом в рамках права.

Здесь следует обратить особое внимание на то, что право не может выступать одинаковой мерой, равным установлением для всех членов общества. Люди не могут быть одинаковы, так же как не могут быть тождественны отношения между ними, обстоятельства, жизненные ситуации, нуждающиеся в правовом урегулировании. «Формализм» права не означает стирание всех различий между людьми. Выступая в качестве нормативно-ценностного регулятора общества, право не может не учитывать многообразия этих ценностей, особенно с учетом того, что в нем аккумулируются экономические, социальные, культурные и иные интересы различных классов, слоев и групп населения.

Присутствие исключений в праве позволяет последнему, как государственно-властному регулятору, быть высокочувствительным к природе регулируемых им объектов. Посредством исключений достигается соответствие между правом и реальными условиями социальной среды. Последнее представляется особенно важным, ибо международный, в том числе и российский, опыт подтвердил, что право никогда не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества.

Право, с одной стороны, устанавливает модель, меру, образец должного поведения людей, с другой, — будучи результатом отражения реального мира, предусматривает определенные возможности отступления от общеобязательного эталона. В противном случае право рискует превратиться в аморфную, реально не работающую, противоречивую и, как следствие, тормозящую общественное развитие систему юридических норм.

Правовые исключения — уникальные юридические феномены. Они выступают средством правовой дифференциации общества, отражая свойство институциональности, присущее праву в целом. Именно посредством исключений из общих правил государство, оценивая реальное состояние общественных отношений, устанавливает преимущества либо ограничения, дополнения либо изъятия.

Изучение природы исключений из правил для юридической науки не менее существенно, чем исследование правил. Поэтому весьма важным представляется определение методологии исследования правовых исключений, установление их места в понятийном аппарате общей теории права, выяснение их сущности и смысла.

При использовании методологических подходов к исключениям в первую очередь необходимо осознать их неразрывную связь с правилами.

Правила и исключения представляют собой понятия, неотделимые друг от друга. Они подразумевают дуалистическую суть одного и того же явления. Даже с философской точки зрения правило (лат. *regula*) — равномерность, однообразность бытия, события или действия, сформулированная в понятиях, но еще не познанная как закономерно необходимая, тесно связанная с исключениями.

Любое правило автоматически вызывает возможность, по крайней мере потенциальную, наличия исключений из него. Их существование объективно обусловлено наличием правил. Прослеживается диалектическая взаимосвязь правил и исключений: если есть правило, значит, есть и исключение из него. Применительно к категориям «действительность» и «возможность» правило возникает как объективно существующая действительность, а исключение — как возможность (в зависимости от конкретных условий — формальная или конкретная).

При этом исключение может как соответствовать, подпадать под определенное правило, так и противоречить ему. Более того, исключения могут иногда выступать в качестве отрицательных, неправомерных, нецелесообразных и вредоносных факторов. Последнее в сфере действия права относится к правонарушениям и злоупотреблениям правом. Что же касается юридических исключений, то они, равно как и правила, являются нормативными предписаниями государства и существуют в виде объективированных институтов, формализованных юридических норм, выраженных в законах, иных общеобязательных нормативных юридических документах.

Признавая допустимость таких исключений из правил, необходимо отметить, что при своей внешней противоречивости по отношению к правилам исключения все же внутренне соответствуют им. Например, защита, охрана и незабываемость права каждого человека на жизнь являются общим правилом, из которого, однако, могут быть исключения. В первую очередь к таким исключениям относится смертная казнь, являющаяся, согласно ст. 20 Конституции РФ и ст. 59 УК РФ, исключительной мерой наказания. Подобное исключение выступает основанием лишения жизни, будучи мерой воздаяния за соответствующий противоправный поступок. Смысл данного исключения заключается в охране права на жизнь одних, путем (пусть даже в плане превенции) отнятия жизни у других.

Тем самым, говоря об исключениях как об альтернативных правилам способах осуществления руководства обществом, надо учитывать то, что эти исключения не направлены против правил, не «торпедируют» какие-либо абсолютные ценности, а, напротив, подпадают под них, соотносятся с ними как часть и целое. Именно поэтому исключения воспринимаются как отличные от типовых, но тем не менее допустимые направления социального развития. Если исключение нарушает правило, то оно не может быть отражено в норме, являющейся инструментом социальной регуляции.

По нашему мнению, правило и исключение выступают в качестве парных юридических категорий. Соответственно при изучении исключений должны применяться общие приемы и способы, предназначенные для исследования парных категорий.

Среди методов научного познания, используемых для изучения исключений, центральное место занимает диалектический материализм. Данный метод выступает универсальным способом исследования окружающего мира вообще, правовых феноменов в частности и юридических исключений конкретно.

Важнейшее значение в процессе исследования приобретают законы и принципы диалектики, среди которых особую роль при изучении сущности юридических исключений, их соотношения с правилами имеет закон единства и борьбы противоположностей. Данный закон позволяет фиксировать противоречивость правовой материи. А правило и исключение, регулируя одну и ту же область общественных отношений, непременно «сталкиваются», «спорят» друг с другом. Правило — общее предписание, единая установка; исключение есть отступление от данной установки, особая, отличная от общей модель регуляции. Вместе правило и исключение представляют цельный правовой феномен, задействованный в достаточно четкой определенной сфере. В этом заключается единство правил и исключений; противоречие же состоит в том, что в рамках данного феномена, вследствие наличия исключений из правил, находят свое проявление казуальные отношения в праве.

Чтобы не быть голословными, приведем следующий пример. Право на жизнь — сложный комплексный институт, находящий свое выражение во множестве нормативных актов различного, в том числе и международного, уровня. В частности, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (п. 1 ст. 2) провозглашает: «Право каждого человека охраняется законом. Никто не может быть лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание». Кроме того, п. 2 этой же статьи называет еще несколько случаев, когда допускается лишение жизни: а) для защиты любого лица от незаконного насилия; б) для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица; в) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Как видим, делается четыре исключения, когда может «убивать» само государство. Выходит право человека на жизнь, даже с точки зрения международных документов, не такое уж безусловное и абсолютное. Заметим в этой связи, что требование Совета Европы к России отменить смертную казнь противоречит в какой-то степени первому исключению, допускающему лишение жизни человека по приговору суда (Н.И. Матузов).

Исключения в конечном итоге находят свое отражение в правилах. Здесь реализуется принцип симметричности, позволяющий добиться согласованности свойств между элементами системных связей и возможности оперировать ими в характеристике конкретного феномена.

Проявление исключений в правовой реальности можно фиксировать посредством реализации принципа единства общего и конкретного. Как уже неоднократно отмечалось, правило — общее понятие, некая абстракция, распространяющаяся на весь спектр регулируемых отношений и на всех участвующих в них субъектов. Исключение, в любом случае, всегда более конкретно, чем правило, ибо оно детализирует, в рамках общего, как круг соответствующих отношений, так и их субъектов. Здесь вполне уместно также применение принципа взаимообусловленности. Благодаря данному принципу можно обнаружить относительную зависимость правовых явлений в отношениях соответствия. Применительно к исключениям принцип взаимообусловленности позволяет

отражать те из них, которые при своей внешней противоречивости по отношению к правилам все же соответствуют им. Подобные исключения не просто существуют относительно правил: они являются результатом их наличия.

Для всестороннего познания сути юридических исключений, помимо материалистической диалектики, используются и иные методы. Среди них ведущая роль принадлежит системно-структурному подходу и кибернетическому методу.

Применительно к рассматриваемой проблеме за основу можно взять некоторые основные принципы системного исследования:

- системное исследование характеризуется подходом к исследуемой системе как целому и вытекающими отсюда представлениями о среде системы и ее элементах. Исключение и правило как раз и составляют единую систему (норму права, институт права), занимающую собственное место в механизме правового регулирования. Исключение является элементом правила, они соотносятся между собой как часть и целое;

- устойчивые связи образуют структуру системы, т.е. обеспечивают ее упорядоченность; направленность этой упорядоченности характеризует организацию системы. Связь между правилом и исключением должна носить объективно-необходимый характер. Исключение не просто соответствует правилу: оно появляется благодаря нему и из него. Только в этом случае происходит легитимация исключений, и только в этом случае можно говорить об единой системе, в которую входят и исключения, и правило;

- связь между различными уровнями реализуется с помощью управления. В иерархии дихотомии «правило-исключение» доминирование принадлежит правилу. Если исключение начинает преобладать над правилом, то возможны два варианта: а) происходит определенная «переоценка ценностей», и исключение возводится в ранг правила; б) система «правило-исключение» утрачивает свою нормативную ценность и перестает реально регулировать общественные отношения. Для недопущения подобного необходимо, чтобы применение исключений носило во многом диспозитивный характер и зависело, в доминанте своей, от усмотрения правоприменительных органов, в особенности судов.

Важное значение имеет метод моделирования, позволяющий представить идеальную модель правового регулирования общественных отношений как с использованием исключений, так и без них. Критериями такой модели будут категории: должное — возможное — желаемое.

Должный критерий означает надлежащее правовое регулирование, максимальный учет всех законных интересов, выраженных в единых для всех правилах.

Возможный критерий подразумевает ирреальность достижения вышеуказанного результата. Причина тому — диалектика интересов субъектов правоотношений, в том числе каждой конкретной личности, общества и государства.

Желаемый критерий заключается в сочетании общих и частных интересов, которое возможно на основе общих правил и обоснованных разумных исключений из них.

Исключения и правила направлены на сохранение и развитие общества, но правила выполняют роль основы, фундамента, а исключения выступают в виде необходимых переходов, соединений, обеспечивающих гибкость его конструкции.

Использование кибернетического метода детерминировано применением юридических исключений в качестве средств социального управления.

Исключения — информационные атрибуты управления. Они присущи в одинаковой мере управлению во всех — биологических, технических, социальных — системах. Это обусловлено таким качеством, присущим любой системе, как разнообразие.

Разнообразие, одно из фундаментальных понятий кибернетики, означает, что либо две вещи ощутимо различны, либо одна вещь изменяется с течением времени. Именно разнообразие как элемент множества требует применения в управленческом процессе не только твердо установленных правил, но и возможности исключений из них. На сочетании правил и исключений основан общий управленческий (по своей сути кибернетический) закон необходимого разнообразия.

Закон необходимого разнообразия жизни имеет следующую формулировку: разнообразие может быть еще более уменьшено лишь за счет соответствующего увеличения разнообразия; а конкретнее: только разнообразие может уничтожить разнообразие (Р.У. Эшби).

Разнообразие, тем самым, — объективное свойство материи, выражающееся во внешнем мире в форме всевозможных отступлений от общих правил, исключений из них. При этом регулирование, как составная часть управления, направлено на ограничение разнообразия, ибо управлять всегда легче на основе твердо установленных правил. Однако регулирование никогда не сможет полностью устранить разнообразие в силу, как уже отмечалось выше, объективности последнего.

Значение закона необходимого разнообразия жизни состоит в том, что он дает нам меру регулирования, предоставляет возможность выяснить отношения, существующие между различными типами разнообразия и информации (в виде правил и исключений), воздействующими на живой организм. Последнее является крайне важным для актуализации взаимосвязи исключений именно в сфере социального управления.

Таким образом, наличие исключений в социальной сфере обусловлено несколькими тесно взаимосвязанными между собой факторами.

Во-первых, существует объективная невозможность управления обществом на основе абсолютно единых для всех его членов правил, имеющих в своей доминанте ограничивающий характер.

Во-вторых, как следствие, необходимо применение особых управленческих методов, учитывающих неповторимые личностные цели и потребности (естественно в рамках общественных), отражающих групповые и индивидуальные интересы и допускающих отступление от общих правил.

Существующие исключения охватывают практически все жизненно важные для человека интересы — от распределения материальных благ и услуг до

сугубо сокровенных, порой даже интимных моментов. В частности, церковный суд может в исключительных случаях расторгнуть брак повенчанных, разрешить отпевание самоубийц.

Исключения являются материальным отражением разнообразия, что особенно актуально для социальной сферы: ведь в рамках одного общества, класса, группы, коллектива, семьи люди могут вести разный образ жизни.

Свое внешнее проявление исключения, равно как и правила, получают в социальных нормах.

Соответственно исключения, задействованные в сфере правового регулирования, находят свое выражение в создаваемых и охраняемых государством юридических нормах. Нормы, содержащие исключения, выражаются в двух видах: нормах-дополнениях и нормах-изъятиях. В материалистическом понимании исключения проявляются во внешнем мире либо в форме преимуществ, либо в форме ограничений.

Норма права — единственная в ряду социальных норм, которая исходит от государства и является официальным выражением государственной воли, представляя собой властные общеобязательные правила.

Но и из данных правил существуют свои исключения. Их наличие можно объяснить в первую очередь тем, что феномен права теснейшим образом связан с человеком, смыслом его бытия. Главное содержание правовой жизни составляют многочисленные и бесконечно разнообразные связи и отношения между этими субъектами. Поэтому для всего многообразия жизни нельзя использовать один единый эталон, стандарт, правило. Ведь бывают ситуации объективной невозможности абсолютно определенного регулирования (например, трудно установить объективные критерии оценки нравственных страданий при возмещении морального вреда). Игнорирование разнообразного характера общественных отношений, фактических обстоятельств, личности людей в конечном итоге приведет к несправедливости, а еще И. Кант писал: «Ничто не возмущает нас больше, чем несправедливость: все другие виды зла, которые нам приходится терпеть, ничто по сравнению с ней». В недопущении и устранении подобного и заключается смысл присутствия исключений в праве.

Таким образом, подводя итог, можно отметить, что исключения:

во-первых, являются атрибутом материи, получают наиболее яркое выражение в социальной сфере, что связано с неоднородностью социума и самой человеческой природы;

во-вторых, выступают в качестве своеобразных юридических средств, с помощью которых государство своевременно реагирует на постоянную модернизацию общественных отношений, обеспечивает достижение соответствия между правом и регулируемой социальной средой, в чем и состоит отражение закона необходимого разнообразия;

в-третьих, занимают особое место в правовой жизни, позволяют праву, не подменяя саморазвитие социальной среды, устранять негативные моменты ее модернизации, учитывать проблемы юридической дифференциации и выводить их из «теневой» составляющей правовой жизни;

в-четвертых, имеют объективную природу, закреплены в юридических нормах, создаваемых и охраняемых государством; при этом их применение носит во многом диспозитивный характер и зависит от усмотрения правоприменительных органов, в особенности судов;

в-пятых, являются важнейшим правовым феноменом, имеющим место быть в реальной действительности и потому нуждающимся в дальнейшем теоретическом осмыслении и научном изучении.

Выступления

В.В. Трофимов,

кандидат юридических наук, доцент

*Тамбовского государственного университета
им. Г.Р. Державина*

К вопросу исследования понятия «правовые исключения»

Доклад Сергея Юрьевича Суменкова вызывает безусловный интерес с общетеоретических правовых позиций. Во многом это определяется оригинальностью и новизной самого предмета методологического поиска в виде «правовых исключений». В отношении данной проблемы будет уместно заявить о том, что она не только не получала какого-либо масштабного освещения в юридической литературе, но практически не рассматривалась в качестве самостоятельной проблемы правовой науки. Поэтому вполне оправданным и своевременным является тот акцент, который придается этой тематике, в том числе в контексте необходимости глубокой методологической проработки проблемы исключений в праве.

Новизна постановки проблемы во многом определила то, что в докладе, помимо методологического компонента, существенное внимание уделяется непосредственно теории вопроса. На наш взгляд, это обоснованно, так как только правильные представления об объекте (предмете) исследования могут быть залогом соответствия применяемой методологии. Для адекватности методологического подхода к исследованию, указывал Семен Людвигович Франк в «Очерке методологии общественных наук» (1922), надо прежде всего определить совокупность общих формальных свойств объекта исследования. Только изучив данные свойства, исследователь может браться за определение правил, приемов и подходов, т.е. определять методологию.

Очевидная сложность и многоаспектность феномена правовых исключений предопределяют многообразие и многоступенчатость методологических приемов и процедур исследования. В докладе, в частности, это нашло отражение при характеристике методов общефилософского уровня (диалектический материализм, диалектика, законы познания), а также отдельных методов

общенаучного и частнонаучного уровней (кибернетический метод, метод моделирования и др.). Перечень методов, представленный в докладе, по всей видимости, не носит исчерпывающего характера. Он, безусловно, может быть дополнен и расширен.

В рамках высшего (мировоззренческого) уровня методологии исследования правовых исключений следует уделить особое внимание античной философии. Главным образом с греческой формой «мудрости» связаны первые опыты в определении таких понятий, как равенство, равная мера, справедливость и пр. Именно древнегреческие философы (Платон, Аристотель, их предшественники и последователи) сформулировали представления об арифметическом и геометрическом равенстве, уравнивающей и распределяющей (коммукативной и дистрибутивной) справедливости.

Эти философско-этические представления были положены в основу дальнейшей разработки и развития концепта права, юридических принципов свободы, справедливости, формального равенства, теории дуализма и одновременно двуединства частного и публичного права, а также права естественного и положительного. Данным представлениям, как и любой теории, свойственна своя методологическая функция, и в этом качестве они могут способствовать исследованию проблемы диалектической взаимосвязи правовых правил и исключений.

Возможно, проследив эволюцию данных представлений, у автора сложится менее критическое отношение к принципу формального (юридического) равенства, поскольку право, как форма человеческой свободы, не отрицает справедливого распределения материальных и нематериальных благ в зависимости от личностных и социальных качеств субъектов права, а лишь предлагает равные для всех возможности в плане их достижения. Именно это равенство условий гарантирует рассматриваемый принцип. Его не следует смешивать с уравниловкой, которая также может при определенных условиях становиться основным началом позитивного права. Но такое «право» будет восприниматься как неправое.

Е.Н. Лебедева,

*кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной
академии права*

Соотношение исключений и стимулов в правовом регулировании

Исключения характеризуются как нечто, не подходящее под общее правило, клише, отступление от установленной нормы (предписания) в силу объективно- субъективной необходимости. Исключения присутствуют в праве и законодательстве для конкретизации способов, приемов, средств регулирования при невозможности, немыслимости иного варианта разрешения ситуации.

Исключения вносят гибкость в механизм правового воздействия, предназначены для глубинного регулирования через установление в пределах правила еще исключений, имеют целью разрешение наиболее сложных ситуаций с учетом четко оговоренных положений (исключений). Следовательно, они рассчитаны на конечный позитивный результат при ликвидации препятствий, на диспозитивное регулирование общественных отношений и могут, в наиболее общем виде, пониматься как стимулирующие средства.

Рассматривая исключения через призму стимулирующих средств, мы подчеркиваем в этом случае наиболее широкий взгляд на проблему, отрицаем отождествление этих понятий в узком сущностном их значении и не считаем возможным рассмотрение исключений лишь в виде стимулирующих средств.

В науке рассматривается исторический аспект действия исключений, их отраслевое значение. Имеются разработки сути изучаемых явлений в области общей теории государства и права.

В пределах понимания и характеристики исключений в праве мы исходим из наиболее устоявшейся их характеристики как изъятий и дополнений. Изъятия выступают в виде всевозможных отступлений, устранимых, удалений в механизме правового регулирования. Любые правовые изъятия в исконном смысле характеризуются, скорее всего, общим ограничивающим характером. Дополнения представлены правовыми средствами сверх, помимо чего-нибудь данными. Дополнения и изъятия в сущностном понимании могут быть как ограничивающего, так и стимулирующего содержания.

Исключения в праве характеризуют суть стимулирования как глубинного процесса, имеющего весьма многогранный характер. Так, исключения глубоко взаимосвязаны с общими дозволениями в праве, носящими стимулирующий характер. В литературе отмечается, что общие дозволения «не действуют сами по себе, не как таковые, а всегда в контексте определенного нормативного материала, в отношении которого они выступают в виде начала... иначе, вне определенного нормативного материала, общие дозволения являются не регулирующими факторами, а только феноменами правосознания, морали, идеологии, отражающими требования социальной жизни» (С.С. Алексеев). В то же время для ясности и конкретизации докладчик подчеркивает, что общие дозволения есть самостоятельные, субстанциональные правовые явления. Речь в данном случае идет об изучении конструкции общих дозволений с известной степенью абстракции.

Для определения общего характера дозволения обязательно наличие в тексте акта (статьи) прямо предусмотренной другой статьи, где оговорены исключения из данного правового начала, т.е. перечень конкретных запретов (если установлено общее дозволение).

Общие дозволения формулируются законодателем как исходные направляющие начала в юридическом регулировании, являются определенными феноменами правовой материи, существующими объективно, и одновременно глубоко продуманным результатом построения грамотной законодательной техники. Исключения в праве, выступающие более частным понятием, являются, по нашему мнению, в разумном, достаточном количестве необходимым средством правового регулирования.

Также исключения рассматриваются огрехами юридической техники, с чем, по сути, сложно согласиться, так как оспаривается сама природа вещей, при которой последовательно вытекают друг из друга «объективное развитие — правовое предписание — правовое исключение». О погрешности юридической техники можно говорить лишь в случае наличия в законодательстве множественных исключений.

Краткое рассмотрение отдельных аспектов взаимодействия исключений и стимулов не разрешает вопросов о месте рассматриваемых категорий в механизме правового регулирования. Многие аспекты требуют разработки, в том числе об отграничении абсолютного правила, не допускающего исключений, о пределах действия правовых ограничений. На эти и другие вопросы необходимо найти аргументированные ответы в пределах комплексного исследования исключений в праве.

Б.Б. Сулейманов,

*кандидат исторических наук, доцент
Северо-Кавказского (г. Махачкала)
филиала Российской правовой
академии МЮ РФ*

Исключения и их роль в праве

Вопрос об исключениях в праве представляется важным не только в теории права, но и правовой практике. Это предопределяется многими обстоятельствами, основные из которых приведены докладчиком (например, необходимость регулирования правом множества явлений и сфер, которые не могут быть охвачены одностипными правилами и приемами).

Хотелось бы также отметить и тот момент, что в предложенном докладчиком контексте исключения почти не исследовались, хотя они, безусловно, существовали в праве и в том числе в законодательстве. Например, достаточно давно был известен и применялся термин «исключительные законы» (М. Брун). Тем не менее предложенный докладчиком подход более чем актуален и продуктивен, а выводы представляются убедительными и обоснованными.

Однако в докладе имеются и такие моменты, которые нуждаются в разъяснении и обосновании. Так, докладчик отмечает, что «посредством исключений достигается соответствие между правом и реальными условиями социальной среды», и связывает это с известным положением марксизма, что «право никогда не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества». Между этими утверждениями, по нашему мнению, нет логической связи. Возникает и другой вопрос: как влияет на право исключение, если оно ниже экономического строя и обусловленного им культурного развития общества? Такое в принципе возможно (хотя бы из-за низкого уровня юридической техники).

Несколько неопределенным представляется утверждение о том, что «с философской точки зрения правило (лат. *regula*) — равномерность, однообразность бытия, события или действия, сформулированная в понятиях, но еще не познанная как закономерно необходимая, тесно связанная с исключениями». Если быть последовательными, то получается, если анализируемое явление будет познано как необходимое и тесно связанное с исключениями, то это не философская точка зрения. Также неясно, как могут формулироваться явления в понятиях, но не быть познанными.

Спорен вывод о том, что «исключение может как соответствовать, подпадать под определенное правило, так и противоречить ему». На наш взгляд, соответствие исключения правилу свидетельствует о наличии связей между этими явлениями (докладчик указывает даже на диалектическую связь между ними). Однако если исключение противоречит правилу, то отсутствует между ними как логическая, так и реальная связь. Следовательно, такая норма никак не может быть признана исключением: она противоположна (не дополняет, не конкретизирует, а противоречит!). Более того, допущение исключений в качестве правонарушений противоречит определению докладчика: «Исключения в праве — это допускаемые юридическими нормами и закрепленные в них, отличные от общеустановленных правил положения, реализуемые уполномоченными на то субъектами при определенных условиях».

Проявление исключений в правовой реальности связывается с принципом единства общего и конкретного. Правило объявляется абстракцией, «распространяющейся на весь спектр регулируемых отношений и на всех участвующих в них субъектов», а исключение «всегда более конкретно, чем правило, ибо оно детализирует, в рамках общего, как круг соответствующих отношений, так и их субъектов». Между тем следует уточнить: остается ли исключение в сфере «общего» либо выходит за его рамки? Во втором случае возникнет необходимость признания того, что исключения могут выражаться и в индивидуальных правовых актах. Указав, что правило есть «общее понятие», докладчик фактически в этом отказывает правилу.

Помимо вышеуказанных, имеются и другие замечания и пожелания. Следует обратить внимание и на количественный момент исключений. По нашему мнению, наличие большого количества исключений в праве и, прежде всего, в законодательстве можно признать явлением отрицательным. Также необходимо раскрыть соотношение исключений с другими приемами юридической техники, в частности оговорками. Оговорки могут быть признаны средством закрепления как правил, так и исключений.

На наш взгляд, возможно выделение тех сфер социальной жизни, которые в большей степени «подвержены» исключениям. Например, к таковым можно отнести сферу государственного управления, которая характеризуется разнотатусными субъектами. Так, при осуществлении государственной политики России на Кавказе в XIX в. использовались специальные нормы, предусматривавшие изъятия, дополнения, ограничения, преимущества.

Е.Б. Камзенов,
*судья Красноярского районного суда
Астраханской области, соискатель
Саратовского юридического
института МВД РФ*

Смертная казнь как исключительная мера наказания

Положения ст. 20 Конституции РФ и ст. 59 УК РФ провозглашают смертную казнь исключительной мерой наказания. Исключительность смертной казни определяется не тем, что она устанавливается только за особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь, и не может назначаться женщинам, несовершеннолетним лицам и мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора шестидесятипятилетнего возраста. Указанные признаки не отражают ее исключительности. Они присущи и такому виду наказания, как пожизненное лишение свободы.

Исключительность нужно определять не по кругу лиц, в отношении которых она не может применяться, и не по кругу преступлений, за которые она потенциально может быть назначена. Эти признаки являются производными, вторичными от содержания карательной сущности данного вида наказания. В системе наказаний, предусмотренных ст. 44 УК РФ, смертную казнь законодатель отнес к самому суровому виду наказания.

Однако исключительность — это такой признак, который в отношении правовых наказаний как некий «титул чемпионства» не может автоматически переходить к самому строгому виду наказания — лидеру по суровости. Представим себе, что законодатель исключил смертную казнь из системы наказаний. Означает ли это, что к пожизненному лишению свободы переходит титул «исключительной меры наказания», а если и оно будет исключено из системы наказаний, то тогда лишение свободы на определенный срок становится самым суровым наказанием в системе наказаний? Нет, не означает, поскольку «исключительность» меры наказания означает нечто большее, чем просто лидерство в суровости правоограничений. Исключительность нужно искать в специфике карательного (правоограничительного) содержания данного вида наказания.

Исключительность смертной казни состоит в том, что это единственный вид наказания, который лишает человека права на жизнь как основы человеческого существования, как источника всех других прав и свобод, как высшей ценности. В этом заключается главное отличие данного вида наказания. Отнимая у осужденного право на жизнь, государство лишает осужденного права на дальнейшее человеческое существование, как следствие отнимает у него все остальные права, свободы и законные интересы. Реальное исполнение данного вида наказания носит необратимый характер, приводит к полному прекращению право-дееспособности.

Осужденный перестает существовать как субъект правоотношений. Если будет допущена судебная ошибка, возврат к прежнему состоянию невозможен. Исполнение смертной казни не порождает судимости. Другие виды наказаний такими признаками не обладают. Эти специфические последствия отличают смертную казнь от других видов наказаний.

Исключительность смертной казни предполагает, что она должна назначаться судами только в исключительных случаях, когда никакое другое наказание не способно обеспечить достижение целей наказания. Целями уголовного наказания являются восстановление социальной справедливости, исправление осужденного, предупреждение совершения новых преступлений.

Применение смертной казни может способствовать достижению только двух из трех заявленных законодателем целей. Это восстановление социальной справедливости и предупреждение совершения новых преступлений. Цель исправления осужденного при смертной казни априори недостижима, так как осужденный просто физически перестает существовать как объект исправления. В этом заключается еще одно важное отличие смертной казни от других видов наказаний.

Пленум Верховного Суда РФ в п. 20 постановления № 1 от 27 января 1999 г. «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» разъяснил при каких условиях смертная казнь может быть назначена виновному лицу. Необходимо наличие одновременно двух условий: 1) особых обстоятельств, свидетельствующих о высокой степени общественной опасности содеянного; 2) крайне отрицательных данных, характеризующих виновного как лицо, представляющее исключительную опасность для общества.

Введенные Пленумом понятия «особые обстоятельства», «высокая степень общественной опасности содеянного», «крайне отрицательные данные», «исключительная опасность для общества» носят оценочный характер и сами нуждаются в разъяснении. Их ориентировочное содержание Пленум не раскрывает. Интерпретация этих понятий оставлена на судебское усмотрение при рассмотрении каждого конкретного случая.

Поэтому, опираясь на свои знания и опыт, судья самостоятельно должен уяснить для себя истинный смысл этих оценочных категорий и аргументировать в приговоре их наличие. Теоретические исследования в области исключений в праве могут помочь правоприменителям ориентироваться в практической деятельности, в ситуациях, когда они сталкиваются с исключениями в праве.

В отношении смертной казни теоретические исследования в области исключений в праве могут помочь разрешить извечный спор между сторонниками и противниками смертной казни о праве на существование данной исключительной меры наказания в нашей правовой системе.

А.Д. Прусаков,
*аспирант Саратовской государственной
академии права*

**Действие и бездействие —
парные юридические категории,
отражающие сущность
юридически значимого поведения**

Парные юридические категории — специальная логическая форма, позволяющая отразить единство и взаимодействие противоположных юридических феноменов (В.В. Нырков).

Юридически значимое поведение — это «урегулированное правом, типичное, социально значимое и сознательно волевое поведение субъектов, влекущее юридические последствия» (В.Л. Кулапов).

Содержание понятия «юридически значимое поведение» уясняется при пристальном изучении конституирующей его пары «правомерное поведение — противоправное поведение», что позволяет раскрыть внешние связи социального поведения с поведением, регулируемым правом, и формами его выражения (действие и бездействие).

Юридически значимое действие — получившее оценку в правовых предписаниях, внешне выраженное в телодвижениях активное проявление воли человека, совершаемое с использованием определенных средств и способов, влекущее или способное повлечь юридически значимые последствия.

Юридически значимое бездействие — регламентированное правом пассивное поведение субъекта, выраженное в неиспользовании лицом предоставленных ему возможностей либо несовершении обязательных действий.

Внешним проявлением правомерного поведения является позитивное действие либо позитивное бездействие, противоправного — противоправное действие и противоправное бездействие. Здесь категории действия и бездействия взаимосвязаны по признакам их соответствия (несоответствия) праву и общей позитивной (негативной) правовой оценке. Категории же «правомерное поведение» и «противоправное поведение» — общие применительно к обеим формам поведения.

Правомерные и противоправные действия и бездействия нуждаются в четком разграничении. Здесь все не так просто. Например, их невозможно разграничить по сферам общественной жизни, по признакам субъекта, а иногда и субъективной стороны. Им присущ признак социальной обусловленности. Они являются юридическими фактами, предусмотрены правом, предполагают определенную реакцию государства.

В то же время, хотя правомерные действия и бездействия считаются общественно полезными, а противоправные — социально вредными, закон допускает и правомерное причинение вреда. За преступностью может также признаваться определенная позитивная роль. Для правомерных действий и бездействия

в большинстве случаев характерно совпадение, сочетание личных и общественных интересов, для противоправных — личностные, эгоистичные отношения. Правомерные действия и бездействие — нормативны (норма), а противоправные — антинормативны (отклонение, патология).

Особенность бездействия как формы поведения такова, что на физическом уровне нет места бездействию; бездействие появляется тогда, когда человек включается в систему общественных отношений, в которой наделяется обязанностью выполнять определенные действия.

Именно здесь прослеживается корреляционная, системообразующая связь парных категорий «действие» и «бездействие». Если субъект имеет возможность или обязанность действовать, но не делает этого, имеет место бездействие. Если возможность (или обязанность) реализована — речь идет о действии. Бездействие более статично по сравнению с действием. Но оно может превратиться в действие.

А.В. Филатова,
*кандидат юридических наук, доцент
Поволжской академии государственной
службы им. П.А. Столыпина*

Исключения в праве, ограничивающие права граждан при рассмотрении обращений

Четкое, всестороннее и целесообразное законодательное закрепление как общих, так и специальных исключений в праве призвано гарантировать соблюдение фундаментальных прав и свобод. Следовательно, объективные исключения в праве должны подвергаться всесторонним научным исследованиям как предметного, так и комплексного характера.

В качестве примера хотелось бы обратить внимание на положение Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан», содержащееся в п. 2 ч. 1 ст. 5, где закреплены права гражданина при рассмотрении обращения. Так, при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Данная норма содержит два исключения, содержательные характеристики которых затрагивают права, свободы и законные интересы других лиц и содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

И если исключение, дающее право не распространять материалы, документы, имеющие отношение к сведениям, относящимся к категории государственная, коммерческая, банковская и другие тайны, в принципе понятно, хотя и является предметом серьезных споров, когда речь заходит о правоприменении, то положение о затрагивании прав, свобод и законных интересов других лиц гораздо менее ясно, так как далеко не всегда по объективным причинам гражданам России затруднен непосредственный доступ к необходимой информации, определяющей их права и обязанности в конкретных ситуациях, в силу ведомственных, корпоративных и других ограничений, а также административного усмотрения.

В данном случае негативным аспектом при определении соответствующего исключения являются именно те нормы, которые законодательно предусмотрены, но сформулированы в довольно общей форме, и чтобы в них разобраться, необходимо обращаться к научным исследованиям и судебным толкованиям.

В силу непосредственного действия ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, устанавливающей, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Гражданину должна быть доступна любая затрагивающая его права и свободы информация, при условии, что законодателем не предусмотрен специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты.

Вопросы пользования информационными ресурсами и реализация права на доступ к информации в них помимо конституционных положений регулируются Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и защите информации», Федеральным законом «О персональных данных» и др., единство положений которых отсутствует.

Однако нет реальных механизмов применения исключений в праве, так как органы исполнительной власти не имеют детальных инструкций по предоставлению информации о действии (бездействии), принятом решении органом власти по конкретному вопросу конкретного гражданина и тем более о затрагивании прав, свобод и законных интересов других лиц.

В том числе и административные регламенты, принимаемые в настоящее время в органах исполнительной власти, хотя и являются нормативными правовыми актами, но не содержат необходимых и достаточных требований для реализации конституционных прав граждан и их организаций на доступ к соответствующей информации.

Следовательно, законодательство Российской Федерации по вопросам формирования исключений в праве в настоящее время недостаточно скоординировано и требует научных, комплексных исследований при соблюдении баланса интересов субъектов правоотношений.

С.Э. Арутюнова,
*кандидат юридических наук, преподаватель
Балаковского филиала Саратовской
государственной академии права*

Иммуниеты государственных служащих

По своей природе правовой иммунитет связан с лицами, занимающими те или иные должности, в том числе и с государственными служащими, т.е. с лицами, обладающими значительным количеством властных полномочий.

По нашему мнению, правовые иммунитеты, также как и льготы, привилегии в отношении государственных служащих, выступают мерами их стимулирования. Они имеют место либо непосредственно при назначении на должность, в силу ее особого характера, либо в процессе осуществления государственной службы.

Иммуниеты обладают специфическими признаками, схожими с поощрением, что и позволяет выделить их в системе льгот и привилегий государственных служащих. Привилегии в большей мере воплощаются в преимуществах, так называемых положительных льготах, а иммунитеты, наоборот, проявляются в виде отрицательных льгот в виде освобождения от выполнения отдельных обязанностей — уплаты налогов, пошлин, освобождения от ответственности. Кроме того, правовой иммунитет, так же как и поощрение, выполняет специальную цель, которая заключается в обеспечении исполнения официальных служебных обязанностей государственного служащего, носящих характер международных, государственных и общественных функций.

Иммуниеты по своей правовой природе распространяются в отношении определенного в законе круга лиц. К числу государственных служащих, которых законодательство причисляет к подобным категориям лиц, относятся дипломатический и консульский корпус, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, члены комиссий по проведению референдума с правом решающего голоса, аудиторы и инспекторы Счетной палаты РФ, прокуроры, и др. Особая разновидность правового иммунитета государственных служащих — это дипломатический иммунитет, предоставляемый как особая льгота в связи с наличием дипломатического статуса у соответствующего субъекта.

Таким образом, сделаем следующие выводы: правовой иммунитет призван защищать его носителя от необоснованного административного либо уголовного преследования, т.е. выступать гарантом безопасности. Однако нельзя отрицать тот факт, что создаются государством некие «барьеры» в сфере юридической ответственности государственных служащих, обладающих иммунитетом; нарушается, а точнее сказать, вообще не действует принцип неотвратимости ответственности и наказания.

Господствующее у населения отрицательное отношение к власти и правосудию в связи с этим является вполне оправданным. Возможность ухода от ответственности должностного лица, призванного действовать от имени и в

интересах своего государства, в случае совершения им правонарушения, носящего характер административного проступка или уголовного преступления, должна быть если не полностью ликвидирована, то для начала хотя бы доведена до минимума.

С.В. Корсакова,
*кандидат юридических наук, доцент
Ростовского филиала
Российской академии правосудия*

Правовые исключения в муниципальном праве

Одним из принципов осуществления муниципально-правовой политики в современной России является выстраивание стабильных и долговременных условий для устойчивого развития местного самоуправления с учетом дифференциации муниципальных образований. В этой связи возрастает значение правовых исключений, которые обеспечивают, с одной стороны, высокий уровень нормативности муниципально-правовых отношений, с другой — возможность учета своеобразия осуществления местного самоуправления в самых различных городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом их особенностей.

По мнению докладчика, под исключениями в праве понимаются допускаемые юридическими нормами и закрепленные в них отличные от общеустановленных правил положения, применяемые уполномоченными на то субъектами при определенных условиях.

Наличие исключений в муниципальном праве обусловлено природой местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являющемся наглядным свидетельством единства муниципально-правовой политики в Российской Федерации, находит отражение и дифференциация правового регулирования местного самоуправления. Наличие в названном законе правовых норм, устанавливающих исключения из общего регулирования путем введения дополнительных средств правового воздействия, с одной стороны, и нераспространение отдельных положений закона на отдельные муниципально-правовые отношения — с другой, позволяет говорить о том, что единство муниципального законодательства неразрывно связано с его дифференциацией.

Дифференциация определяется, как правило, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ 2003 г. и иными федеральными законами, в чем проявляется единство правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Так, например, в ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ 2003 г. устанавливается, что сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек входит в состав сельского поселения. Однако такой населенный пункт может наделяться статусом сельского поселения в соответствии с законами субъекта Российской Федерации с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения. Это исключение создает дополнительные гарантии права граждан на осуществление местного самоуправления, поскольку население городского или сельского поселения, независимо от его численности, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

Еще один пример. Согласно ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ 2003 г. является обязательным наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципальной администрации. Однако уставом муниципального образования, имеющим статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Подобного рода исключение обеспечивает условия для реализации права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления согласно ст. 131 Конституции РФ.

Таким образом, правовые исключения являются важной частью муниципального права и выражают по своим определяющим характеристикам особенности правовой политики в сфере местного самоуправления в Российской Федерации.

Л.В.Голоскоков,
*доктор юридических наук, доцент
Пятигорского филиала Северо-Кавказского
государственного технического университета*

Проблема исключений в контексте информационной модернизации права

Тема исключений в праве, безусловно, заслуживает уделенного ей докладчиком внимания. Парные категории пронизывают всю конструкцию права, формируя его национальные особенности пропорциями, которые складываются в данной стране в конкретный исторический период: количеством и

качественным составом стимулов или ограничений, правил или исключений и др. Количественные характеристики этих категорий задают как специфику российского права в целом, так и его отраслей, придавая им репрессивную или либеральную окраску, делая отрасли права или отдельные законы более жесткими или гибкими, мешающими или помогающими течению общественных процессов, экономике, бизнесу, культуре, образованию, науке и т.д.

Глубинное понимание данных явлений через призму правовых категорий позволит выявлять новые эффективные способы постижения феномена права, методы модернизации его отдельных отраслей, а затем экономики и всей структуры общественных отношений. Это и есть одна из главных целей подобных исследований — получить качественно новые инструменты управления реальностью. И такие исследования необходимо приветствовать.

Приведенные докладчиком методы исследования нужно принять как вполне адекватные, однако хотелось бы обратить внимание на направления и методы исследования, которые в докладе не нашли отражения, возможно, из-за естественных ограничений временными рамками. Так, огромный пласт работы по теме исследования видится в том, чтобы использовать численные методы в их простейшем арифметическом варианте и установить количественные соотношения правил и исключений по отраслям права, посмотреть, как менялись эти соотношения за предшествующие периоды времени (советский, российский период), сделать такой анализ в разрезе законов, постановлений, указов, иных нормативных правовых актов, по регионам и т.п., дать оценку этим процессам.

Столь же большим и важным направлением исследования является рассмотрение категории исключений в рамках информационной модернизации права, которая неизбежно будет ускоряться. Речь идет о том, что технические средства (компьютеры, программы) теоретически позволяют осуществить полный учет всех исключений, их связей с нормами-правилами. Необходима проработка подходов к решению проблемы применения исключений с помощью автоматизированных систем с целью минимизации корыстного своеволия чиновника, принимающего решение о возможности применения исключения в конкретном случае. Автоматизация позволит минимизировать коррупционность таких ситуаций за счет расширения сферы действия автоматов.

Многие правоприменительные процессы вполне подлежат автоматизации. В связи с этим необходимым представляется изучение вопроса о том, что такая автоматизация, с одной стороны, позволяет сделать право в целом более гибким и приспособляемым к разным индивидуальным обстоятельствам, и оно сможет содержать значительно больше исключений, а значит, и более тонко регулировать общественные процессы, учитывать множество особенностей тех или иных субъектов права и их конкретных ситуаций; с другой стороны, в рамках теории права следует поставить и изучить вопрос о том, до какой степени возможно и полезно увеличение количества исключений, при котором право не перестанет быть правом, где эта грань, и что наступает за ее пределами. Так, неприменение исключений в налоговом праве привело к развалу и исчезновению целых отраслей промышленности, и не только текстиль-

ной, но и машиностроения, судостроения, о чем власти спохватились спустя много лет. И здесь теория права, оперируя своими категориями, должна показать перспективы правового строительства и управления нашей динамичной жизнью.

А.А. Павлушина,

*доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой Института права
Самарского государственного
экономического университета*

И.В. Гавриленко,

*аспирант Института права
Самарского государственного
экономического университета*

Электронный документ: правило или исключение?

Очевидно, что заявленная докладчиком тема много шире, нежели простое обсуждение состава и набора действующих и возможных правовых изъятий из общих правил отечественной правовой системы. Заслуживает особого одобрения то обстоятельство, что при исследовании такого правового феномена, как исключение в праве, С.Ю. Суменков пытается определить диалектику развития самого права, обнаруживая не без оснований взаимосвязь его с процессом возникновения исключений, их преобразования в соотношении с действующими правилами.

Такая взаимосвязь, по нашему мнению, не определяется обозначенной докладчиком формулой «исключение трансформируется в правило». Видимо, присутствует весь спектр системных связей между правилом и исключением — правило может расширяться со временем, поглощая исключение; исключение может отмирать в связи с утратой оснований своего существования; исключение может постепенно само перерасти в правило и т.д.

Небезынтересным в этом смысле нам представляется (в качестве приемлемой иллюстрации) «статус» электронного документа. Известно, что в соответствии со ст. 71 ГПК РФ документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством электронной связи, приравниваются по своему статусу к обычным письменным документам, и соответственно к ним должны применяться общие правила предоставления и исследования.

Однако очевидно, что практически это невозможно. Ведь еще до принятия нового ГПК РФ *особенности* — фактически *исключения* из общих правил — применительно к таким доказательствам определялись Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» и Феде-

ральным законом от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». В настоящее время в ситуации предполагаемого создания «электронных государств», «электронных правительств», «электронного судопроизводства» будет происходить дальнейшее формирование в высокой степени общих правил применительно ко всему документообороту во всех этих сферах.

Таким образом, можно вполне обоснованно предположить, что исключение, специальное правило станет правилом общим. На этом единичном примере можно проследить один из названных вариантов соотношения правила и исключения — попытка законодателя подтянуть особенную ситуацию под общее правило, создать набор исключений из правила, расширить правила до поглощения исключений.

Иногда исключение есть попытка на более низком нормативном уровне обойти общее правило. В качестве примера может быть приведено соотношение правил (или правила и исключения) из той же информационной сферы. Так, в соответствии со ст. 24 Конституции РФ граждане имеют право знать информацию, затрагивающую их права и свободы. В ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» закреплено правило о недопустимости разглашения сведений, содержащихся в обращении.

Фактически при этом круг лиц, чьи права затронуты обращением, определяется произвольно, и это при общей правовой возможности рассмотрения анонимного заявления. В подобных случаях такого рода исключения должны в порядке нормоконтроля или прямого применения конституционных норм быть ликвидированы как необоснованные и незаконные. В ряде случаев исключения имеют столь неопределенный характер, что действуют не как правила, а как традиции правоприменения. Такова, например, оговорка о публичном порядке при применении норм иностранного права в международном частном праве.

О.В. Романовская,

кандидат юридических наук, доцент

Пензенского государственного университета

Исключения при определении срока стажировки для соискателя должности нотариуса

Одним из условий назначения на должность нотариуса является прохождение стажировки сроком не менее одного года в государственной нотариальной конторе или у нотариуса, занимающегося частной практикой. Требование о прохождении стажировки не является новеллой в российском праве. Прохождение стажировки в период становления частного нотариата устанавливалось Положением о порядке прохождения стажировки в государственной нотариальной конторе или у нотариуса, занимающегося частной практикой (далее — Положение). Заметим, что данный документ не был зарегистрирован

Министерством юстиции РФ (утвержден Министерством юстиции РФ 7 июня 1994 г. и Федеральной нотариальной палатой 6 июня 1994 г.), а также не был опубликован в официальных изданиях.

Ранее действовавшая редакция Основ законодательства РФ о нотариате устанавливала, что срок стажировки для лиц, имеющих стаж работы по юридической специальности не менее трех лет, может быть сокращен совместным решением органа юстиции и нотариальной палаты. Продолжительность стажировки не может быть менее шести месяцев. В настоящее время содержание статьи не претерпело принципиальных изменений, оно также содержит исключение из общего правила, предусматривающее сокращение срока стажировки.

В 1995 г. в Положение был введен п. 10, который дал расширительное толкование законодательному исключению: «Работникам органов юстиции и нотариальных палат (руководителям и специалистам), имеющим высшее юридическое образование, желающим получить лицензию на право нотариальной деятельности, время работы в этих органах юстиции и нотариальных палатах на должностях, связанных с осуществлением функций руководства нотариальной деятельностью, засчитывается в срок стажировки».

Введение обосновывалось отсутствием в регионах достаточного количества нотариусов. Подобное дополнение вызвало значительные нарекания в среде нотариального сообщества. Приказом Минюста РФ от 5 января 1998 г. № 01-02 был отменен п. 10 с формулировкой «по минованию надобности».

В настоящее время действует утвержденный Приказом Минюста от 21 июня 2000 г. № 179 Порядок прохождения стажировки лицами, претендующими на должность нотариуса (причем предыдущее Положение 1994 г. формально не отменено, но фактически не применяется). В новом документе уже четко определено, что для лиц, имеющих стаж работы по юридической специальности не менее трех лет, срок стажировки может быть сокращен совместным решением территориального органа Федеральной регистрационной службы и нотариальной палатой субъекта Российской Федерации.

Как видно из текста нормативного акта, исключение, установленное в законе как общее правило, подлежит проверке уполномоченным государственным органом. Решение по результатам учета всех обстоятельств может быть как положительным (о сокращении срока стажировки), так и отрицательным (отказ в сокращении). Закон не устанавливает, каким именно должно быть сокращение. Определен лишь минимальный срок стажировки — не менее полугода. Это означает, что стажировка может быть и 7, и 8, и 9 месяцев. Формально допускается сокращение срока стажировки даже на две недели.

Ни Основы законодательства РФ о нотариате, ни Порядок прохождения стажировки не устанавливают критерии, исходя из которых определяется конкретное сокращение срока. Это приводит к тому, что в практике деятельности государственных органов осуществляется лишь формальное выяснение наличия стажа по юридической специальности, по результатам которого принимается автоматическое решение о сокращении срока стажировки. На наш взгляд, подобное положение дел нуждается в законодательной корректировке.

Г.Б. Романовский,
*доктор юридических наук, зав. кафедрой
Пензенского государственного университета*

Исключения в праве женщины самостоятельно решать вопрос о материнстве

В 1993 г. в Российской Федерации были приняты Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан. Для России это первый закон, открыто закрепивший основы правового регулирования медицинской деятельности по планированию семьи и регулированию репродуктивной функции человека. Ст. 36 указанных Основ закрепляет право каждой женщины самостоятельно решать вопрос о материнстве. Это достаточно широкое правомочие, которое охватывает различный спектр вариантов поведения: отказ от материнства вообще, репродуктивное поведение (наличие одного, двух и более детей), прерывание беременности, использование методов контрацепции в целях недопущения нежелательной беременности и т.д.

Однако содержание ст. 36 показывает, что законодатель понимает его слишком узко, поскольку в дальнейшем речь идет только об искусственном прерывании беременности: «Искусственное прерывание беременности проводится по желанию женщины при сроке беременности до 12 недель, по социальным показаниям — при сроке беременности до 22 недель, а при наличии медицинских показаний и согласия женщины — независимо от срока беременности». Таким образом закон скорее закрепляет исключения из общего права, чем само право, когда женщина может отказаться от выполнения уникальной биологической возможности — рождения ребенка.

Как видно из приведенных положений, Российское государство не считает право женщины прерывать беременность абсолютным. Помимо обязательного условия — согласия ее самой — добавляются дополнительные, без наличия которых женщина уже не вправе в данном случае свободно располагать собой. Причем одни носят первичный характер, другие — вторичный. Первичными будут сроки беременности, при наступлении которых возникают требования о наличии социальных или медицинских показаний. Закон дополняет, что перечень медицинских показаний для искусственного прерывания беременности определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, а перечень социальных показаний — положением, утверждаемым Правительством РФ.

Иными словами при сроке беременности до 12 недель устанавливается свободный порядок проведения искусственного прерывания беременности, в этом случае достаточно только волеизъявления женщины. По истечении 12-недельного срока устанавливается разрешительный порядок проведения аборта, который воспринимается законодателем уже как исключение. Женщина должна представить наличие либо социальных показаний (при сроке беременности до 22 недель), либо медицинских показаний (независимо от срока бере-

менности). Точка отсчета, взятая от срока беременности, основывается на возможности учета всех интересов: родителей, ребенка, государства.

В соответствии с Основами об охране здоровья граждан перечень социальных показаний определяется Постановлением Правительства РФ от 11 августа 2003 г. № 485. Следует отметить, что данное Постановление значительно сократило перечень социальных показаний, в отличие от ранее действовавшего. В него входят: наличие решения суда о лишении или об ограничении родительских прав; беременность в результате изнасилования; пребывание женщины в местах лишения свободы; наличие инвалидности I–II группы у мужа или смерть мужа во время беременности.

При наличии медицинских показаний (перечень утвержден Приказом Минздрава РФ от 3 декабря 2007 г. № 736) главным условием проведения операции по искусственному прерыванию беременности является согласие женщины, которое (по общим правилам) должно быть добровольным и информированным. Срок беременности в данном случае юридического значения не имеет.

Е.В. Колесников,

*доктор юридических наук, профессор
Саратовской государственной
академии права*

И.А. Яшина,

*аспирант Саратовской государственной
академии права*

Рецензия на книгу:

**Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции
Российской Федерации и конституций (уставов)
субъектов Российской Федерации:
монография / под ред. В.В.Невинского.
Барнаул: Изд-во Алтайского госуниверситета,
2008. — 145 с.**

Монография молодого барнаульского ученого Е.С. Аничкина, являющаяся результатом исследовательской работы, выполненная по гранту Президента РФ, представляет собой научный труд, посвященный сложному и актуальному как в теоретическом, так и практическом плане вопросу «преобразования» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) ее субъектов.

Конституция — необходимый атрибут современного государства, с которым граждане связывают надежды не только на закрепление основных прав и свобод человека, но и на обеспечение их фактической реализации, защиты со стороны государственных органов, достижение мира и согласия в стране. Действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. явилась стержнем радикальных демократических преобразований и сыграла стабилизирующую роль. Ее значение трудно переоценить, однако необходимо учитывать и реалии настоящего времени, в условиях которых естественным становится изменение основных (базовых) норм в русле складывающейся конституционной практики, которая, по мнению ряда правоведов и политиков, не всегда адекватна «духу» и «букве» Основного Закона.

Проблема существенного изменения смысла норм Конституции при сохранении в неизменном виде ее текста (а также вопросы реализации конституционных норм) недостаточно исследована юридической наукой. Поэтому обращение к этой теме можно только приветствовать.

Работа выполнена на высоком теоретическом уровне с применением исторического, сравнительно-правового, системно-структурного методов исследования при привлечении большого количества законодательных, подзаконных

актов Российской Федерации и ее субъектов, решений Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, фундаментальных трудов видных отечественных и зарубежных ученых, публикаций из различных периодических изданий.

Опираясь на структуру представленной монографии, остановимся подробнее на наиболее важных проанализированных проблемах. Работа состоит из 3 глав, объединенных в 5 параграфов, введения и заключения.

Глава 1, посвященная теоретическим аспектам «преобразования» Конституции, является необходимым элементом изложения авторского видения политико-правовых проблем.

Автором рассмотрены важные вопросы, связанные с сущностью, значением, причинами и пределами процесса «преобразования», представлена классификация видов «преобразования» по различным критериям (с. 6–42).

Обращаясь к трудам известного немецкого государствоведа Г. Еллинека, французского ученого А. Эсмена и его английского современника Д. Брайса, идеям отечественных ученых дореволюционного периода, современных исследователей вопросов конституционной теории, Е. С. Аничкин дает свое определение понятию «преобразование». Под «преобразованием» Конституции понимается совокупность фактов существенного изменения смысла отдельных конституционных положений, символизирующих процесс нетекстуальной модификации Основного Закона, т.е. речь идет об изменении содержательной стороны его норм при сохранении неприкосновенности текста (с. 4, 143).

В параграфе 2 главы 1 четко и лаконично исследуются причины «преобразования». Автор приходит к обоснованному выводу о наличии внеправовых и правовых причин возникновения и существования данного процесса. Первые подразделяются на два вида: объективные (среди которых выделяется изменение общественно-политической и экономической обстановки, обуславливающее новые тенденции развития, проблемы и общественные ожидания) и субъективные (такие, как смена лидера государства и вызванное этим реформирование политического курса, изменение состава политической элиты, баланс сил высших органов законодательной и исполнительной власти, наличие политического давления на законодателя и (или) органы конституционного контроля в условиях авторитарного государственного режима) (с. 19, 21).

Среди правовых причин выделены три вида факторов (обстоятельств), существенно влияющих на нестабильность в жизни общества и государства:

— обстоятельства, вызванные несовершенством самой Конституции, невысоким качеством изложения ряда ее положений;

— повышенная сложность текстуальной модификации действующего Основного Закона на фоне необходимости оперативных и существенных изменений в правовом регулировании общественных отношений;

— состояние и качество текущего законодательства (с. 23).

Последовательно рассмотрены основные проявления обозначенных факторов в современных условиях. Ценно, что сделанные при этом выводы

подкреплены большим количеством примеров из практики Конституционного суда РФ при учете особых мнений, высказанных судьями этого суда по различным проблемам.

Выделены критерии классификации «преобразования» Конституции — по способу, форме, юридико-техническим приемам, механизму осуществления, структурно-тематическому делению базового текста, характеру содержания (с. 29–30). В последнем случае речь идет о развитии внутреннего потенциала Конституции в позитивном и негативном направлениях. Позитивное «преобразование» выражается в конструктивном уточнении и обогащении смыслового содержания основной нормы, принципиально не подрывающих ее сущность; негативное — выхолащивает первоначальный доктринальный и правоустанавливающий смысл предписания, гипертрофирует его подлинное назначение. Подобная деятельность в ряде случаев может привести к нарушению конституционных норм, поэтому актуальная и ответственная задача — установление пределов данного «преобразования» (с. 37).

В главе 2 и 3 анализируется практика и содержание процесса «преобразований» российских конституций. Существенное внимание уделяется различию в средствах «преобразования» основных законов федерального и регионального уровней.

Одним из важнейших средств «преобразования» Конституции выступают конкретизирующие ее положения федеральные конституционные и федеральные законы. Многообразие и даже обилие разнообразных законов, опосредующих основные (базовые) положения, способствуют увеличению неудачных ее модификаций. Более того, необходимо учитывать, что законодатель в силу различных причин не всегда адекватно воспринимает и развивает конституционные предписания. Автор приводит убедительные примеры трансформации законодательства в направлении ущемления прав граждан в различных сферах, установления неопределенности в вопросах реализации предоставленных полномочий субъектам Федерации по вопросам исключительного ведения и совместного ведения органов государственной власти Федерации и субъектов, неразрешения законодателем насущных вопросов, связанных с определением статуса автономных округов в составе областей (с. 42–68). Здесь же рассмотрена проблема расширения круга полномочий Президента в условиях централизации власти. В частности, дан анализ законодательных норм, содержащих дополнительные полномочия гаранта Конституции РФ, в результате реализации которых, по утверждению автора, не происходит глубокого «преобразования» Конституции, ибо лейтмотивом такой деятельности выступает сильная президентская власть с всеохватывающими прерогативами ее носителя (с. 60–61).

Большой интерес вызывает позиция автора о решающей роли Конституционного Суда РФ в «преобразовании» федеральной Конституции. Как известно, в некоторых решениях этого суда содержатся правовые позиции, которые при определенных обстоятельствах трансформируют действительный смысл фундаментальных норм, адаптируя их положения к изменяющимся условиям жизни российского общества. Осуществление Конституционным Судом РФ

«преобразования» посредством принятия решений весьма показательно в ряде подотраслей конституционного законодательства (с. 70–71). В целях обоснования важной роли органа конституционного судебного контроля в изменении «духа» российского Основного Закона Е.С.Аничкин приводит большое количество правовых позиций, содержащихся в его решениях. Убедительно показано, что многочисленные случаи такого рода «преобразования» Конституции подчеркивают нормативный характер решений, обусловленный де-факто правотворческой деятельностью органа конституционной юстиции (с. 107).

Подробно проанализировав в главе 3 природу деятельности институтов, осуществляющих как текстуальную, так и нетекстуальную (в более редких случаях) модификацию основных законов регионального уровня при учете содержания большого количества законодательных актов, а также смысла правовых позиций органов конституционной юстиции, автор пришел к ряду важных выводов. Так, наполняя конкретным содержанием абстрактные конституционные (уставные) положения, восполняя пробелы в конституционном регулировании, ограничивая или расширяя сферу действия подобной базовой нормы, «преобразующие» правовые позиции региональных органов конституционной юстиции способны корректировать сложившуюся нормативно-правовую среду и оказывать существенное воздействие на регулирование общественных отношений (с. 141). С этим, безусловно, следует согласиться.

Работа написана хорошим литературным языком. Ее достоинством является и наличие кратких, но емких самостоятельных подразделений тематического исследования — введения и заключения.

Несмотря на все отмеченные достоинства, работа имеет ряд недостатков и дискуссионных моментов. Отметим важнейшие из них.

Так, автор, обстоятельно рассматривая практику деятельности одной из высших судебных инстанций государства — Конституционного Суда РФ, основывает большинство выводов на правовых позициях данного органа (разработанных в рамках осуществления толкования Основного Закона), оставляя практически не освещенным вопрос о статусе и правовой природе актов этого суда, изучение которого, безусловно, является необходимым условием целостного и объективного исследования проблем нетекстуальной модификации отечественных конституций различного уровня. Оставление без внимания специфических особенностей правовой природы актов федерального органа конституционной юрисдикции позволило Е.С. Аничкину сделать недостаточно аргументированный вывод об отнесении правовых позиций конституционных судов, содержащихся в его постановлениях и определениях, к источникам права (с. 71). Углубленное осмысление содержания феномена «решения конституционных судов» дает основания считать, что источником права являются лишь нормативные судебные постановления, а не все судебные акты или некие правовые позиции.

Неоправданно мало внимания уделено сложной и социально значимой проблеме нарушений Конституции РФ. Сделан без достаточного анализа весьма спорный вывод о том, что нарушение российской Конституции —

«это своеобразное превышение предела ее допустимого ”преобразования”» (с. 17). Вряд ли этот так. В данном случае речь идет о серьезных правонарушениях, посягательствах на конституционный строй, конституционные ценности. Поэтому обозначенную проблематику надо рассматривать с точки зрения законности и конституционности, механизма использования государственно-правового принуждения.

В качестве упрека можно указать на небольшой тираж книги — всего 300 экземпляров. Это означает, что она будет недоступна многим студентам, аспирантам, научным работникам, преподавателям во многих регионах страны, включая Сибирский федеральный округ.

Указанные замечания ни в коей мере не могут поколебать общей позитивной оценки работы. Изучение монографии позволит обратить самое пристальное внимание на насущный, но пока малоисследованный вопрос о «преобразовании» Конституции. Книга может быть рекомендована преподавателям, аспирантам и студентам, государственным и муниципальным служащим и широкому кругу читателей, интересующихся вопросами права, государственного строительства, политики.

· SUMMARY ·

Pleshakov A.P.

Preconditions, peculiarities and tendencies of the welfare state forming in Russia

The article deals with the historical preconditions, peculiarities and tendencies of the welfare state formation in modern Russia and the achievement of relation harmonization between the state and the community. Special attention is paid to the specificity of the Russian way to the welfare state and the realization of four paramount national projects.

Duraev T.A., Tumeneva N.V.

The Russian Federation's State policy is realization the right of life

The article is devoted problem of the realization the right of life in the modern Russian legal reality. Because complex analyzation some aspects of action of state, some important legislation in it's.

Mazurenko A.P.

Legislative policy in the Russian Federation: the problem of formation

Article focused on the formation of legislative policy in modern Russia. There are different views concerning the contents of the studied phenomenon, the basis of its classification. A ratio of legislative policy with such notions as: the legal policy, legislative activity, law-strategy, legislative process. Analyzed the basic principles of legislative policy, features distinguishing it from other types of legal policy, displaying the author's definition of the concept.

Savinov L.V.

Ethnic Policy in modern Russia: problems of constitutional-legal support

The purpose of the research is analysis of constitutional-legal problems of ethnic policy in modern Russia. The answers to the following questions are suggested in the article: "What grounds lie in the basis of the operating model of ethnic policy?" "What is the state of standard-legislative support of contemporary state ethnic policy?" "How does law theory correspond with enforcement practice of law in the sphere of ethnic policy?"

Baimuratov M.A.

Role of the European local government standards in forming the competence of Ukraine's local governments

The article highlights the main trends in the development of the European standards as the basic principles of contemporary European constitutionalism.

The author underlines the role as well as the significance of local government and those related to formation of municipal competence in Ukraine at the present stage. The author also assumes the irreversibility of the impact in the field of local government the European standards have upon the formation of local democracies in the post-socialist countries.

Voloshin Y.A.

Cooperation of states as the basic principle of contemporary constitutional and international law in terms of implementation of the state policy in the field of interstate integration

The article presents comprehensive coverage of the current development and implementation of the interstate cooperation principle as the principle of constitutional and international law. The author accentuates the greater role of the interstate cooperation principle as well as its constitutional inculcation and application in the current legislation in the conditions of the accelerated integration processes. The article also highlights the trends in contemporary constitutionalization of the international legal principles and institutes.

Skiperskikh A.V., Tolochko A.V.

Russian“s and Uzbekistan“s oppositional parties: institutionalizing specific of the Post-Soviet period

The problems of establishing and developing the institute of oppositional parties in today“s Russia and Uzbekistan are considered in this article. Revealing similarities as well as differences in institutionalizing political opposition in Russia and Uzbekistan the authors come to rather interesting conclusions and hypotheses.

Denisenkova N.N.

Gender and strategic aspects are of an educational policy of the USA

The article is devoted to gender aspects in an educational policy of the USA in comparison with modern Russian reforms. The Author analyzes the international legal documents in the field of liquidation of discrimination concerning women and practice of their application in educational system of the USA. Allocates a number of the basic gender problems of a modern educational policy. Marks, that a state policy in sphere of higher education it is consecutive develop in a direction of encouragement of equality between men and women. As the argument she investigates features of the budget of last years and introduction of new programs. Comparing a situation in USA with modern Russian reforms, the author has come to ambiguous conclusions. There where long-term break in education continues to exist, women appear before growing risk to lag behind men on a degree of participation in development. This conclusion completely concerns to Russia.

Egorov V.A.

**Criteria of monitoring in law enforcement activity
of law enforcement agencies**

The conception, stages and criteria of monitoring in law enforcement activity of law enforcement agencies are considered in the article.

Kripakova D.R.

**Value of explanations of the persons participating
in business in arbitration process**

In the article written by D. Kripakova the characteristic of explanations of the persons, participating business is resulted. Norms-definitions for introduction in operating the remedial legislation are offered.

Fyodorova V.G.

The notion of juridical responsibility from the point of view of legal equality

The realizing of juridical responsibility as legal relationship for certain enriched the methodology of its investigation. First, there appeared an opportunity to link and analyze almost all its components such as punitive measure, penalty, compulsion to penalty execution, subjective rights and charge, juridical enforcement and factual conservative relationship participant's behaviour in the frameworks of the category of "juridical responsibility". Second, it helped to engage the cognitive potential of the legal relationship in the investigation of juridical responsibility problems.

Semionova N.V. Lucyanenko V.E Artyomova S.T.

Department of law of the I.N. Ulyanov

Ulyanovsk State teachers' training university: carrying on good traditions

This article gives the information about history of creation and modern life of the I.N. Ulyanov Ulyanovsk State teachers' training university, one of the oldest universities of Povolzhye.

Artyomova S.T., Menshikov A.V.

**The legal foundations, problems and prospects of constitutional courts
of fellows of Russian Federation**

The given article considers the questions, connected with the development and functioning of the Constitutional courts of the subjects of the Russian Federation. Vector of the development of the constitutional legal policy of our court state is forecasted.

Mamakina V.M.

Criminally-right protection honour and advantage of the representative of the power under the criminal legislation of Russia and of some foreign countries

The Article is devoted a general characteristic of structure of a crime provided by item 319 Criminal code the Russian Federation. The conducted criminal-legal analysis of the legislation of the Russian Federation and foreign countries has allowed the author to suggest to bring a number of changes. To differentiate at legislative level responsibility for the insult containing in mass media. The New article providing slander is offered concerning the representative of authority.

Chukanov I.A. , Giletin A.A., Ionesko M.M.

The experience of adaptation of administrative influence on common participants of antisocial religions unions in Russia, the end of XIX — early in XX (according to the documents of the Middle Volga region)

The article is devoted to the experience accumulated by the local authorities and the police of the mid-Volga area provinces, aimed at the struggle against offences against the leading role of the Russian Orthodox Church in a pre-revolutionary Russian society . Also the main forms and the methods of an administrative influence upon the people committed minor offences in the sphere of state religious transgressions are described.

Gushchevarov A.A., Chukanov I.A., Artymova S.T.

The volost courts, as lawful regulators of peasant self-government in pre-revolutionary Russia (the second half of XIX — early in XX)

The article analyses the Russian legislation of local peasant self-government, the role and the place of its legal regulation control of the peasant volost courts. The main directions of their activity, the functional duties and the organization of its work are described.

Artymova S.T., Chukanov I. A., Ionesko M.M.

Organization and legal prerogatives of the peasant self-government in pre-revolutionary period (the end XIX — early in XX)

The given article shows the mechanism of the work of the rural self-government, the activity of the main officials of the peasant community self — government, their legal power. Special attention is paid to the effectiveness of the pre-revolutionary experience of the peasant self-government and its applicability to the modern conditions.

Novikov V.G., Klots O.I.

Tyumen state academy of world economy, management and law

The article tells what way of development has passed the given educational institution, about a role of faculty of law among its educational divisions. From article it is possible to learn about collective and employees of faculty of law, how takes place educational process and about spent actions during free time, about technical equipment of academy, about possibilities of reception of an additional education. Employees of academy and faculty of law do not stop on reached and put before itself the new purposes and problems which also are shined in article.

Komissarova E.G., Mishunina A.A.

**Scientific schools as the component of educational environment:
the past and the present**

The article is dedicated to the exploration of science approach to the problem of scientific schools with the projection on the field of legislation about scientific and educational practice. The author briefly analyzes the legal acts concerning functioning of scientific schools and explores their role in the legal relationships.

Klots O.I.

**Ecological crimes in an oil and gas complex:
some factors assisting commission of these crimes**

Some criminal circumstances assisting commission of ecological crimes in oil and gas extraction branch, with the view of revealing and eliminating them, are investigated in the article.

Lazareva V.A.

Limits (borders) of official normative interpretation of law rules

The article covers the questions of limits of interpretation through the prism of inadmissibility of new legal rules creation by means of interpretation, concretization of legal rules by means of official interpretation and legislation, differentiation of interpretation results and conclusions resulting from literal text of a normative act, problem of correlation of law analogy and official interpretation.

Ushanova N.V.

Legal capacity as the combination of the possibility and the reality

In the article philosophical categories «possibility» and «reality» with reference to concept «legal capacity» are analyzed. The author research the combination of passive capacity and active capacity, the kinds of passive capacity, and the distinctive attributes of the «possibilities» concluded in passive capacity and rights.

Dzhumagazieva G.S.

Legal personality of a juvenile as a subject of law relations

Children and young people are the most valuable funds of any society. The permanent communication of all generations is the major worth for any society. Infants turned out to be the most defenseless order because due to their nonage they are not able to protect themselves. Maternity, paternity and the institutions of family and children are under the protection of the state, which establishes essential grounds for satisfactory growth, upbringing and education.

Kolomeytseva T.A.

Some issues arisen in connection with disposition of rights of private property in real estate

In modern RF legislation there is no clear definition of the notion *real estate*, thus the author of the article tried to give her own definition of the real estate, analyzed classifications of reasons for disposition of rights of private property in real estate. Besides the author gives analysis of judicial practice which displays that there is incorrect interpretation of civil legislation in the sphere of disposition of rights of private property in real estate by municipalities.

Редакционная коллегия:

А.В. Малько (главный редактор), Н.И. Матузов (зам. главного редактора — председатель редакционного совета), М.П. Петров (зам. главного редактора), К.Е. Игнатенкова (ответственный секретарь), В.А. Абалдуев, С.Ф. Афанасьев, Е.В. Вавилин, А.А. Вилков, М.В. Гаврилов, А.В. Голикова, М.В. Данилов, А.Н. Иванов, Е.В. Кобзева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, И.Н. Коновалов, Т.Н. Митрохина, В.В. Ныркoв, В.В. Попов, Л.А. Тимофеев, В.Д. Холоденко, Е.Ю. Чмыхало, Н.И. Шестов, А.Е. Михайлов (зав. редакцией)

Редакционный совет:

Н.И. Матузов (председатель), Ф.А. Григорьев, А.И. Демидов, И.А. Иванников, В.Б. Исаков, И.Ю. Козлихин, С.А. Комаров, Ю.А. Крохина, В.И. Липунов, А.Г. Лисицын-Светланов, Н.А. Лопашенко, М.Н. Марченко, С.Ю. Наумов, В.А. Номоконов, В.Д. Перевалов, Н.А. Придворов, О.Ю. Рыбаков, Ю.Н. Стариков, С.Б. Суоров, Н.А. Сыродоев, Ю.А. Тихомиров, Р.Л. Хачатуров, Ю.Л. Шульженко

Издается Саратовским филиалом государственного учреждения Институт государства и права Российской академии наук

Редакция академического и вузовского
юридического научного журнала «Правовая политика и правовая жизнь»

Адрес: Россия, 410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135
Тел.: (845–2) 29-91-22, тел./факс: (845–2) 29–92–18, e-mail: igp@sgar.ru

Банковские реквизиты:
ИНН: 6454076481 КПП 645401001
Субсчет 40503006039 УФК по Саратовской области
(ИНН 7704067766 КПП 645402001 Саратовский филиал
государственного учреждения Институт
государства и права РАН, л/с 06319103050)
Банк: ГРКЦ ГУ Банка России по Саратовской обл. г.Саратов
Р/сч — 40503810800001000431 БИК: 046311001
КБК 31930201010010000130 Пункт 3 разрешения

Свидетельство о регистрации
ПИ № 77–5708 от 30 октября 2000 г.

ISSN 1608-8794

© Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2008
© Саратовская государственная академия права, 2008
© Ассоциация юридических вузов, 2008

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

1 (34) • 2009

Редактор *Л.А. Горюнова*

Обложка художника *В.К. Иванова*

Компьютерная верстка *О.Л. Солдаткиной*

Свидетельство о регистрации
ПИ № 77–5708 от 30 октября 2000 г.

Подписано в печать 12.03.2009. Формат 70X100 ¹/₁₆.
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 18,06. Уч.-изд. л. 16,0.
Тираж 1000 экз. Заказ №

Диапозитивы предоставлены редакцией.

ЗАО «Типография «Полиграфист»
410031, г. Саратов, ул. Волжская, 28.