
САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

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

1 (46) • 2012

САРАТОВ • МОСКВА

Уважаемые коллеги!

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

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



А.В. Малько

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



К.Е. Игнатенкова

Заведующий редакцией,
заместитель
директора СФ ИГП РАН



Е.А. Игнатенков

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

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

К рукописи обязательно должны прилагаться:

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

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

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

Рукописи и рецензии авторам не возвращаются.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА И ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Малько А.В.* (г. Саратов)
Научная обоснованность и прогнозирование как важнейшие
принципы современной российской правовой политики 8
- Матузов Н.И.* (г. Саратов)
Саратовская школа теоретиков государства и права 14
- Долголенко Т.Н.* (г. Иваново)
Определение природы толкования права с позиций
классической методологии 19

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

- Сергеев С.Г.* (г. Саратов)
Внеконституционные политические институты
в российской системе сдержек и противовесов 25
- Ломаев А.Ю.* (г. Самара)
Различные уровни проявления публичного интереса
в российском законодательстве 33
- Манин В.А.* (г. Сургут)
Роль В.Н. Татищева в возникновении местного ведомственного управления
и локального нормотворчества
на Урале в 1720–1722 годах 37

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Артёмова С.Т.* (г. Ульяновск)
Институт конституционной жалобы в системе судебной защиты
основных прав и свобод человека и гражданина 42
- Попов В.В.* (г. Саратов)
Правовые позиции Европейского суда по правам человека
по вопросам защиты прав и законных интересов субъектов
отношений в сфере налогообложения 47
- Векслер В.А., Коноваленко О.Л.* (г. Биробиджан)
Проблема ответственности интернет-провайдера за материалы,
размещаемые на подконтрольных ему ресурсах
глобальной сети Интернет 51

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – КОСТРОМСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.А. НЕКРАСОВА

- Шалумов М.С.*
Высшему юридическому образованию в Костроме
исполнилось 10 лет 55
-

Шалумова Н.Э. Юридический факультет Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова – центр подготовки профессиональных кадров для Костромской области	59
Груздев В.В. Правовое состояние личности в общеидеологическом правовом воздействии	65
Бибиков А.И. К вопросу о принципах гражданского права, гражданского законодательства и элементах метода гражданско-правового регулирования	71
Сироткин А.Г. Основные этапы развития пользования (узуфрукта) в России	77
Лукоянов Д.Н. Совершенствование правового регулирования статуса председателя районного суда в условиях реформирования в Российской Федерации системы судов общей юрисдикции	81

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ**

Суровов С.Б. Правовая политика в сфере обеспечения инновационной деятельности	86
Демидов А.И. Политика и виртуальная среда	90
Купин В.Н. Проблемы цивилизационной и геополитической идентичности России в условиях современной фазы глобализации	94
Труханов В.А. Теоретико-методологические подходы к исследованию амбивалентности политической регионалистики	98
Логина Л.В. Региональная политика как механизм реализации интересов регионального сообщества	102
Дорофеева Е.С. Региональные программы национально-культурного развития как новое проявление политической и правовой жизни	106
Сурова О.В. Региональный уровень политической социализации школьной молодежи	110
Долгова Г.Н. Политика приватизации и региональные интересы	114
Коновалов И.Н. Региональная трансформация теории «кооперативного социализма» в XIX – начале XX века	119
Слобожникова В.С. Реализация Закона «О свободе вероисповеданий» в России 90-х годов XX века	123

Трибуна молодого ученого

<i>Исаев Э.Е. (г. Казань)</i>	Юридическая деятельность как вид правовой деятельности	128
<i>Карпова О.Н. (г. Рязань)</i>	Организационно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам ребенка в России	133
<i>Валиуллин Ф.Ф. (г. Казань)</i>	Вопросы охраны общественного порядка на территории муниципального образования	138
<i>Матвиенко Н.О. (г. Волгоград)</i>	Становление права человека на въезд в Россию и выезд из России: историко-правовой аспект	141
<i>Зуева Л.Ю. (г. Ульяновск)</i>	О проблемах процессуальных сроков на стадии обжалования и опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях	145

Персоналии

К юбилею С.А. Ищенко	150
--------------------------------	-----

CONTENTS

GENERAL THEORETICAL PROBLEMS OF LAW AND LEGAL POLICY

<i>Malko A.V. (Saratov)</i>	Scientific validity and forecasting as the most important principles of modern Russian legal policy	8
<i>Matuzov N.I. (Saratov)</i>	Saratov school of theorists of state and law	14
<i>Dolgolenko T.N. (Ivanovo)</i>	Determination of the nature of interpretation of law from the classical methodology point of view	19

LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF RELIZATION OF PUBLIC AUTHORITY

<i>Sergeev S.G. (Saratov)</i>	Extraconstitutional political institutions in the Russian system of checks and balances	25
<i>Lomaev A.Y. (Samara)</i>	Various levels of display of public interest in the Russian legislation	33
<i>Manin V.A. (Surgut)</i>	The role of V.N. Tatischev in the appearance of local official administration and legislature in the Urals in 1720–1722	37

FIELD ASPECTS OF LEGAL POLICY

<i>Artyomova S.T. (Ulyanovsk)</i>	Institute of the constitutional complaint in the system of judicial protection of fundamental rights and freedoms of individuals	42
<i>Popov V.V. (Saratov)</i>	Legal positions of the European Human Rights Court on problems of protection of rights and lawful interests of participants of taxation relations	47
<i>Veksler V.A., Konovalenko O.L. (Birobidzhan)</i>	Problems of responsibility of Internet-provider for materials, placed on its under-control resources in global worldwide wet Internet	51

PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF RUSSIAN FEDERATION – KOSTROMA STATE UNIVERSITY NAMED AFTER N.A. NEKRASOV DEPARTMENT OF LAW

<i>Shalumov M.S.</i>	High legal education in Kostroma — 10 years	55
<i>Shalumova N.E.</i>	Department of Law of Kostroma State University named after N.A. Nekrasov — t the center of preparation of professional specialists for Kostroma region	59
<i>Gruzdev V.V.</i>	Legal status of a person in the general ideological legal Influence	65
<i>Bibikov A.I.</i>	To the question about the principles of civil law, civil legislation and elements of the method civil-law regulation	71
<i>Sirotkin A.G.</i>	Basic steps of development of use-estate (usufruct) in Russia	77
<i>Lukouanov D.N.</i>	Perfection of legal regulation of the status of the chairman of district court in the conditions of reforming in the Russian Federation systems of courts of law	81

PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF RUSSIAN FEDERATION – SARATOV STATE LEGAL ACADEMY

<i>Surovov S.B.</i>	Legal policy in the sphere of provision of innovating activity	86
<i>Demidov A.I.</i>	Politics and virtual environment	90
<i>Kupin V.N.</i>	Problems of civilization and geopolitical identity of Russia in the conditions of modern stage of globalization	94
<i>Truhanov V.A.</i>	Theoretical-methodological problems to searching of the ambivalence of political regionalism	98
<i>Loginova L.V.</i>	Regional policy as the mechanism of interests of regional community's realization	102

<i>Dorofeeva E.S.</i>	
Regional programs of national-cultural development as the new display of political and legal life	106
<i>Surovova O.V.</i>	
The regional level of political socialization of school youth	110
<i>Dolgova G.N.</i>	
The policy of privatization and regional interests	114
<i>Kononov I.N.</i>	
Regional transformation of the theory of « cooperation socialism» in XIX and the beginning of XX centuries	119
<i>Slobozhnikova V.S.</i>	
The law «About freedom of religions»'s realization in Russia of 90th years of the XX-th century	123

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

<i>Isaev E.E. (Kazan)</i>	
Juridical activity as a form of legal activity	128
<i>Karpova O.N. (Ryazan)</i>	
Organizational-legal activity bases the representative by the rights of the child in Russia	133
<i>Valiullin F.F. (Kazan)</i>	
The question about protection of public order in territory municipal formation	138
<i>Matvienko N.O. (Volgograd)</i>	
The formation of the human right of entering Russia and leaving it: historical and legal aspects	141
<i>Zueva L.U. (Ulyanovsk)</i>	
On the problems of procedural deadlines on appeal and appeal decisions in cases of administrative violations	145

PERSONNELS

To the jubilee of S.A. Ischenko	150
---	-----

• ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА И ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

А.В. Малько,

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

Научная обоснованность и прогнозирование как важнейшие принципы современной российской правовой политики

***Аннотация:** статья посвящена анализу наиболее важных принципов правовой политики в современной России — научной обоснованности и прогнозированию.*

***Ключевые слова:** правовая политика, принципы правовой политики, научная обоснованность, прогнозирование.*

***Summary:** the article is devoted to the analysis of the most important principles of legal policy in modern Russia — scientific validity and forecasting.*

***Key words:** legal policy, principle of legal policy; scientific validity, forecasting.*

Правовая политика формируется и осуществляется на основе определенных идей, основных положений, руководящих ценностей, которые выступают ее принципами. Они «корнями» уходят в правовую жизнь общества, а «ветвями» показывают, как должны проявляться приоритеты правовой политики, в каком направлении расходовать в первоочередном порядке ее ресурсы, к чему приложить главные усилия.

Принципы правовой политики — это основополагающие идеи, определяющие общие подходы гражданского общества и государственной власти к стратегически ориентированной деятельности в сфере правового регулирования социальных отношений. Они вытекают из объективных закономерностей правового развития, его предназначения и направленности, призваны унифицировать характер целенаправленного воздействия на социальные отношения при помощи правовых средств, а также служить критериями оценки правильности предпринимаемых правотворческих и правореализационных решений¹.

Среди принципов правовой политики современной России можно выделить следующие: 1) научную обоснованность; 2) системность;

¹ См.: Матузов Н.И. Принципы правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 33. См. также: Куманин Е.В. Взаимодействие политической и правовой систем // Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи. Кн. 1 / под ред. А.М. Васильева. М., 1986. С. 142.

3) последовательность; 4) целенаправленность; 5) прогнозирование; 6) реалистичность и другие.

Научная обоснованность — первейший принцип правовой политики, некое идеальное состояние, к которому субъекты правовой политики должны стремиться. Суть названного принципа заключается в том, что субъекты правовой политики при ее формировании и осуществлении основываются на достижениях науки, предложениях и рекомендациях, выработанных в результате научного поиска. Ведь без полноценного доктринального обеспечения в современных условиях все более усложняющейся правовой жизни выстроить полноценную правовую политику практически невозможно.

Данное обстоятельство необходимо учитывать, когда возникает необходимость оценивать правовую политику того или иного периода. И поэтому вопросы по поводу наличия в современной России «**полноценной** (выделено мною. — А.М.) правовой политики» в связи с тем, что «решения подчас принимаются скоропалительно, спонтанно», «власть плетется в хвосте событий и т. д.»¹, заданные мне Г.И. Муромцевым², а затем и В.А. Рудковским³, считаю риторическими.

Во-первых, речь шла именно о *полноценной* правовой политике как об эффективном, позитивном, прогрессивном политико-правовом процессе, которого в период правления Б.Н. Ельцина, естественно, не было по известным причинам. Конечно, «какая-никакая» правовая политика была. Но можно ли ее назвать правовой политикой в полном смысле слова, как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государства по достижению высоких целей? Разумеется, нет. Верно по этому поводу пишет С.С. Алексеев: «В целом правовая политика в России и в упомянутые годы, и в настоящее время не отличается достойной целеустремленностью, подчас диктуется текущими потребностями, бессистемна, нередко хаотична»⁴. Об этом же, хотя и эмоционально, но по сути правильно говорит в своем интервью журналисту В. Кичину известный кинорежиссер А. Сокуров: в современной России «все решения принимаются на основании не интеллекта, не рекомендаций экспертов, людей науки, а мотивации мужского характера. Советы, резоны не имеют влияния. Мы долго убеждали Бориса Николаевича Ельцина не начинать войну в Чечне. Ведь были способы не делать этого! В том, что мятеж будет подавлен, у меня не было сомнений. Главное — какой ценой. Но ни логика, ни исторические примеры не работали, а сработала стихия воли. И на основании личных черт характера принято решение: воевать. Это не интеллектуальное решение И это глобальная проблема:

¹ См., напр.: *Малько А.В.* Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь : материалы круглого стола, состоявшегося 12 сентября 2000 г. в Пятигорском государственном технологическом университете. Научные труды. Сер.: Юридические науки / под ред. В.А. Казначеева. Пятигорск, 2002. С. 7.

² См.: *Муромцев Г.И.* Правовая политика: специфика понятия и ее преломление в постсоветской России // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / под ред. Н.С. Соколовой. М., 2006. С. 29—30.

³ См.: *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права / под ред. Н.Н. Вопленко. Волгоград, 2009. С. 89.

⁴ *Алексеев С.С.* Основы правовой политики в России : курс лекций. Екатеринбург ; Москва, 1995. С. 66.

обстоятельства становятся все более сложными, а мотивации к их разрешению остаются внутри человеческого характера»¹. Думается, что такое состояние правовой политики назвать полноценным нельзя.

Во-вторых, и Г.И. Муромцев, и В.А. Рудковский сами пытаются ответить на поставленный вопрос. В частности, Г.И. Муромцев пишет следующее: «противоречивость и непоследовательность правовой политики в современной России лишь подтверждает, что эта политика не может быть эффективнее того права, которое используется для ее осуществления»². В.А. Рудковский также отмечает, что «в той мере, в какой государство (и стоящие за ним социальные силы) способно оказывать организующее и направляющее воздействие на правовую сферу, ее состояние и развитие, а через нее на иные области общественных отношений, оно формирует в данной области свою правовую политику. Такое воздействие, очевидно, может быть как позитивным, так и негативным, как прогрессивным, так и регрессивным. Соответственно и правовую политику неправильно воспринимать как некое изначальное “благо”, нечто самоценное. Опыт многих государств, в том числе и современной России, показывает, что при определенных условиях, в том числе при игнорировании научных требований, эта политика может быть весьма деструктивной, неэффективной и т. д.»³.

К тому же научные результаты тоже бывают разными. Из истории науки известны примеры, когда те или иные научные достижения со временем переставали быть таковыми, те или иные научные разработки отвергались самой жизнью. Поэтому важно учитывать и названное обстоятельство.

В связи с этим считаю, что ответ на вопрос: «когда в России появится и появится ли правовая политика как научно обоснованная, последовательная и системная деятельность?» Г.И. Муромцев и В.А. Рудковский сами с успехом дали. Хотя в большей степени его нужно было адресовать тем государственным органам, которые формируют данную политику, кто выступает ее субъектом. И этот вопрос останется открытым до тех пор, пока власть не будет выстраивать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность в названной сфере, пока не будет реально воплощать в жизни вышеназванные принципы правовой политики. При обратных обстоятельствах подобная политика не будет полноценной и эффективной.

Вместе с тем важно понимать, что науке необходимо не только исследовать правовую политику такой, какая она есть, но и выработать научно обоснованные положения о том, какой она должна быть. Высказывая критические замечания в адрес В.В. Борисова, считавшего, что никакой особой правовой политики нет, Н.И. Матузов верно подчеркивает, что «речь должна идти не о том, существует или не существует правовая политика, а о том, какой она должна быть в современных условиях»⁴.

¹ *Кичин В.* Фауст жив. Александр Сокуров о зловещих парадоксах человеческой природы // Российская газета. 2011. 14 сент.

² *Муромцев Г.И.* Указ. соч. С. 29–30.

³ *Рудковский В.А.* Указ. соч. С. 94–95.

⁴ *Матузов Н.И.* Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 30.

Значение принципа научности правовой политики объективно обусловлено, с одной стороны, усложнением процессов правового регулирования и, одновременно, их недостаточной результативностью, а с другой — развитием научного знания, способностью современной науки позитивно влиять на указанные обстоятельства. Реализация научного подхода в процессе выработки и осуществления правовой политики становится при таких условиях объективной потребностью, что и находит свое гносеологическое выражение в принципе научности. Отражая определенные закономерные стороны функционирования правовой политики современного государства, принцип научности, тем не менее, не реализуется автоматически. Для этого необходимы соответствующие предпосылки — как теоретические, так и практические, как субъективные, так и объективные¹.

Следует также учитывать, что «единой научной концепции правовой политики (по крайней мере, в нормальных условиях, когда обеспечивается плюрализм в юридической науке) существовать просто не может. Неизбежно формируются различные течения и школы, по-разному представляющие себе оптимальный путь правового развития, причем разногласия между ними могут быть чрезвычайно серьезными и даже непримиримыми. Одновременно с этим политика, проводимая в сфере права различными государственными органами, также может быть неоднородной, разрозненной, что вызвано столкновением разных политических сил или групп влияния. Таким образом, в демократическом обществе правовая политика носит плюралистический, многовариантный характер»².

Прогнозирование как еще один важнейший принцип правовой политики означает предвидение будущих юридических ходов субъектов права, при необходимости соответствующую их корректировку и воплощение в качестве модели поведения в системе правового регулирования, а затем и в правовой жизни.

Так, еще в начале XX в. Л.И. Петражицкий писал, что важная задача политики права состоит «в научно обоснованном предвидении последствий, какие следует ожидать в случае введения определенных правовых предписаний, а также в разработке таких положений, введение которых в систему действующего права путем законодательной деятельности (либо иным путем, например, в международной деятельности) оказалось бы причиной определенных желательных результатов»³.

По справедливому мнению Н.И. Матузова, прогнозирование выступает таким принципом правовой политики, который «основан на предвидении потенциально возможных в перспективе вариантов развития регулируемых отношений и предпринимаемых в юридической сфере решений», ибо «любая модель правовой политики должна учитывать как текущий момент социального состояния, так и его динамику, тенденции и перспективы дальнейшего развития, быть рассчитана на своевременный учет возможных изменений»⁴.

¹ См.: Рудковский В.А. Указ. соч. С. 96–97.

² Орешкин С.И. Введение в судебную политику / отв. ред. Ю.Ю. Ветютнев. Элиста, 2007. С. 13.

³ Петражицкий Л.И. Введение в изучение права и нравственности. СПб., 1906. С. 2–3.

⁴ Матузов Н.И. Принципы правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 35.

Рассматривая названный принцип правовой политики, следует отметить, что действие, что называется, «на опережение» — одна из составляющих в целом процесса управления. К сожалению, исходя из анализа сегодняшних реалий, можно прямо сказать, что данная «составляющая» весьма слабо просматривается в правовой политике современного Российского государства.

Причина заключается в том, что власть во многом «погрязла» в экономических отношениях, в коррупции, «не замечая» того, что нужно прогнозировать. С трудом, например, можно поверить в то, что властные органы и конкретные должностные лица не знали о возможной пожарной ситуации 2010 г., не знали о существовании подпольных казино, о состоянии ночных клубов типа «Хромая лошадь», о криминальных схемах поступления в высшие учебные заведения.

В средствах массовой информации практически ежедневно указываются подобные промахи, «исходящие» от властных структур. В частности, что касается широко известного скандала, случившегося в Российском научно-исследовательском медицинском университете им. Н.И. Пирогова по поводу включения в базу данных абитуриентов 2011 г. граждан, которые не подавали документов на поступление, то в печати подчеркивается, что «схемы с “мертвыми душами” родились не вчера и, похоже, даже не только во “втором меде”, что «подобными криминальными схемами грешат и другие, не менее уважаемые учебные заведения»¹.

Возникают вполне закономерные вопросы: если подобные нарушения не были спрогнозированы в рамках правотворческой политики и соответственно остались без законных «противоядий», то почему на уровне правоприменительной политики не спохватились соответствующие субъекты? Где в это время были контрольно-надзорные, правоохранительные органы? Почему не сигнализировал о надвигающихся проблемах громадный бюрократический аппарат?

Выстраивание правовой политики — непростой процесс, на который влияет множество факторов. Поспешность и непоследовательность в определении целей и выборе средств, отсутствие научного предвидения возможных ожидаемых результатов, ошибки в сроках достижения поставленных целей, неполный учет различных имеющихся обстоятельств и т. д. заметно снижают качество формируемой правовой политики. В связи с этим особый интерес представляет потенциал юридического прогнозирования как одной из профилактических мер по предотвращению негативных последствий при выстраивании любой политики, в том числе и правовой.

Объектами юридического прогнозирования являются, например, объем и характер правового регулирования, динамика отношения граждан к тем или иным правовым явлениям, динамика государственных институтов, потребность в государственном органе и их функциональной составляющей².

Прогнозирование можно использовать как в правотворческой, так и в правоприменительной формах реализации правовой политики, как при ее формировании, так и при осуществлении.

¹ Козлова Н. На мед и суда нет? Только с подачи Генпрокуратуры был уволен ректор «Пироговки» // Российская газета. 2011. 12 авг.

² См.: Егорова Н.Е., Иванюк О.А. Правовая реальность и юридическое прогнозирование // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 153–154.

Если говорить о правотворческой, а точнее о законотворческой политике, то выводы юридического прогноза, проведенного для анализа и оценки вариантов принятия и действия закона, необходимы для выработки эффективного законодательства. В связи с этим проведение прогнозных исследований рекомендуется закрепить в качестве одного из этапов законотворческой деятельности, основной целью которого будет являться ориентация законодателя на поиск оптимального решения задачи путем выбора наиболее приемлемого варианта развития. На данном этапе будут исследоваться потенциальные варианты реализации нормативного правового акта, для каждого из которых будут выделены ожидаемые позитивные и негативные последствия, определена возможная степень эффективности, а в случае высокой степени общественной значимости предмета законопроекта — дополнительно исследовано общественное мнение. Прогнозирование как факультативный этап законотворческой деятельности должно проводиться на стадии подготовки законопроекта¹.

Наряду с законодателями, прогнозированием необходимо заниматься и органам исполнительной власти, которые тоже формируют правотворческую политику и должны предвидеть последствия принимаемых ими подзаконных актов: постановлений, приказов, инструкций и т. д. В этом направлении предпринимаются определенные усилия. Так, по сообщениям средств массовой информации, в органах исполнительной власти пытаются ввести совершенно новую практику: «ведомства должны будут сами предварительно оценивать, чего ждать от очередного нормативного акта, будь то инструкция, приказ или даже закон», «чиновников заставят думать о будущем», ибо «они наблюдают за ситуацией как бы со стороны, поэтому и представление о той жизни, которую они регулируют, у них несколько абстрактное»².

Прогнозирование способно усилить и правоприменительную политику, особенно в сфере борьбы с преступностью³. Так, согласно сообщениям прессы, американские полицейские учатся предугадывать правонарушения, используя наработки сейсмологов и специалистов по маркетингу. В частности, стражи порядка из города Санта-Круз задействовали команду исследователей, куда вошли два математика, антрополог и специалист по криминалистике. Им предоставили уголовную статистику за восемь лет. Они построили свою методику на том, что многие преступления совершаются повторно. Уличные банды могут отомстить своим противникам после «разборки», а квартирные воры часто «работают» в каком-то конкретном квартале. Исходя из этого, исследователи применили алгоритмы, изначально использовавшиеся для предсказания возникновения афтершоков после землетрясения. Кроме того, они задействовали аналитические программы, похожие на те, что применяются в частном секторе. Их еще называют «бизнес-разведкой». Программное

¹ См.: Прогнозирование динамики современного законодательства / Ю.А. Тихомиров и др. // Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева и Ю.А. Тихомиров. 5-е изд. М., 2010. С. 48.

² Куликов В. Закону предскажут будущее. Чиновников заставят прогнозировать последствия от принятия новых инструкций // Российская газета. 2010. 25 окт.

³ См., например: Новичков В.Е. Комплексное прогнозирование в сфере борьбы с преступностью // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2004. № 1. С. 55–62.

обеспечение такого рода используется, например, в маркетинговых исследованиях, чтобы предугадывать спрос на те или иные товары или услуги, основываясь на анализе накопленных данных. Разработанная учеными программа непрерывно совершенствуется. Каждый день полицейских направляют в точки, где наиболее высока вероятность преступлений. После этого в систему загружаются данные их отчетов. Благодаря новой программе полиции уже удалось предотвратить несколько преступлений¹.

Таким образом, правовая политика базируется на таких основополагающих идеях, как научная обоснованность и прогнозирование, которые, выступая ее важнейшими принципами, ориентируют соответствующих субъектов на качественные модели данного вида политики.

¹ См.: Воронаев В. Криминальный прогноз. Полицейские учатся предсказывать преступления, как погоду // Российская газета. 2011. 19 авг.

Н.И. Матузов,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
n.matuzov@yandex.ru

Саратовская школа теоретиков государства и права

Аннотация: в статье прослеживается процесс становления саратовской школы теоретиков государства и права, ее вклад в развитие отечественной юридической науки и практики.

Ключевые слова: научная школа, теория государства и права, ученые, профессор, ректор, кафедра, публикации, исследования, монографии, диссертации.

The summary: in the article traces the process of becoming a school of theorists Saratov State and Law, its contribution to the development of the patriotic-governmental legal science and practice.

Keywords: scientific school, the theory of state and law, scientists, professor, rector, faculty, publications, studies, monographs, dissertation.

В истекшем году Саратовская государственная юридическая академия отметила свое 80-летие. Юбилей — хороший повод для подведения итогов пройденного пути, анализа упущений и достижений, определения планов на будущее.

Следует отметить, что Саратов всегда рассматривался в научном мире как один из крупных центров юридической мысли и юридического образования, а саратовская школа теоретиков государства и права (наряду с другими) котируется весьма высоко, пользовалась неизменным признанием и авторитетом. И это — не субъективное мнение автора, а объективные оценки его многочисленных коллег, а также официальных лиц и представителей различных инстанций (органов суда, прокуратуры, МВД, адвокатуры, арбитража, управленческих структур, наконец, в целом юридического сообщества). Но прежде — несколько слов о самом вузе, его «родословной» и непростой судьбе.

Саратовский юридический институт как самостоятельное высшее учебное заведение был открыт в 1931 г. на базе ликвидированного факультета права и хозяйства саратовского государственного университета. Необходимость в этом была обусловлена острой нехваткой высококвалифицированных юристов.

Первоначально вуз назывался институтом Советского права, затем в 1934 г. был переименован в Саратовский правовой институт, а в 1936 г. — в Саратовский юридический институт. В 1939 г. ему было присвоено имя одного из первых наркомов юстиции Советского государства — Д.И. Курского. Сегодня вуз именуется Саратовской государственной юридической академией.

Руководителями нового учебного заведения последовательно были: Марк Миронович Клугман (1931–1933), Алексей Иванович Федорцов (1934–1937), Петр Иванович Угрюмов (1938–1941), Григорий Самуилович Рихтер (1941–1948), Василий Иванович Строганов (1948–1949), Анатолий Павлович Швецов (1949–1952), Георгий Митрофанович Маслов (1952–1956), Василий Аввакумович Познанский (1956–1964), Иван Павлович Демидов (1964–1972), Виталий Васильевич Борисов (1973–1996), Федор Андреевич Григорьев (1996–2006), который в настоящее время является президентом академии. В марте 2006 г. ректором академии был избран Сергей Борисович Суоров, занимающий эту должность и в настоящее время.

Вуз с самого начала считался престижным, популярным, а потом стал еще и элитарным, т. к. поступить в него могли не все желающие, а только те, кто имел специальные направления партийных, советских и комсомольских органов не ниже областного уровня. Эти направления служили своего рода гарантиями идеологической зрелости и лояльности поступающих. В период «перестройки» (80-е гг. XX в.) эти привилегии были отменены. В настоящее время прием ведется на общих основаниях. В академии учатся 17 тыс. студентов из разных регионов страны и зарубежных государств. Вуз превратился в мощную и уникальную кузницу юридических кадров. Обучение ведется с использованием самой современной материально-технической базы.

Заметим, кстати, что в советский период (вплоть до распада СССР) в стране существовали всего три крупных базовых вуза юридического профиля — саратовский, свердловский и харьковский. Кроме них были еще юрфаки при некоторых ведущих университетах — Московском, Ленинградском и др. К сожалению, в наши дни юристов готовят многие вузы, в том числе и непрофильные, в результате их выпускали много, а правоведов-профессионалов не хватает.

После того как институт отделился от университета, избавился от «хозяйственной составляющей» и превратился в самостоятельный вуз, он стал быстро развиваться, утверждая свою легитимность, статус и репутацию, или, как модно сейчас говорить, — имидж.

Резко возрос прием студентов, подбирался преподавательский состав, создавались соответствующие кафедры, в т. ч. кафедра общей теории государства и права как ведущая и основополагающая, призванная закладывать необходимый теоретико-методологический фундамент высшего юридического образования. Она и положила начало формированию саратовской школы теоретиков права и государства. Кафедрой, начиная с конца 1940-х гг.,

заведовали: ст. преподаватель В.И. Строганов, профессора И.Е. Фарбер, М.И. Байтин, В.В. Борисов, В.Л. Кулапов (с 1995 г. по настоящее время).

У истоков школы стояли такие видные отечественные ученые-правоведы, работавшие в разное время в старейшем вузе страны, как М.М. Агарков, С.Н. Братусь, А.Б. Венгеров, А.Г. Ковалевский, Г.Я. Клява, М.И. Райский, Э.Л. Розин, И.Е. Фарбер. Ими были заложены прочные научные традиции, которые затем последовательно приумножались и сегодня продолжают развиваться уже в новых условиях.

Профессор И.Е. Фарбер в 1959 г. опубликовал весьма ценную теоретическую работу «О сущности права», в которой в остро-полемиическом стиле (в литературе как раз проходила жаркая дискуссия по данному вопросу) твердо отстаивал нормативное понимание феномена права, доказывая, что только при таком условии можно обеспечить четкое правовое регулирование общественной жизни и должный правопорядок в стране.

Однако докторскую диссертацию ученый защитил по проблеме правосознания, выпустив монографию «Правосознание как форма общественного сознания» (М., 1963 г.). Позже Исаак Ефимович опубликовал ряд других, не менее интересных работ — книг, статей, учебников, в том числе по конституционному праву. Среди них особо следует выделить две монографии: «Свобода и права человека в Советском государстве» (Саратов, 1974 г.) и «Очерки вузовской педагогики» (Саратов, 1984 г.).

Последователями творчества И.Е. Фарбера стали профессоры М.И. Байтин, В.В. Борисов, Н.И. Матузов. Первым из них защитил докторскую диссертацию Н.И. Матузов на тему «Теоретические проблемы субъективного права» (1973 г.). Выпустил следующие монографии: «Субъективные права граждан СССР» (1966 г.), «Право и мораль в их взаимодействии» (1969 г.), «Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права» (1972 г.). Впоследствии были выпущены книги: «Правовая система и личность» (1987 г.), «Актуальные проблемы теории права» (2003 г.), «Возможность и действительность в российской правовой системе» (2010 г.) — в соавторстве со своей ученицей Н.В. Ушановой.

Через год защитил докторскую диссертацию М.И. Байтин на тему «Государство и политическая власть» (1974 г.). Опубликовал одноименную монографию (1972 г.), а также книги: «Сущность и основные функции социалистического государства» (1979 г.), «Сущность права» (два издания — 2001, 2005 гг.); «Вопросы общей теории государства и права» (2006 г.).

В.В. Борисов, будучи ректором вуза, несколько позже защитил докторскую диссертацию по проблеме правопорядка (1978 г.), издал монографию «Правовой порядок развитого социализма» (1977 г.). Понятно, что ректорская работа не позволяла ему более активно заниматься научной деятельностью, о чем он нередко сожалел. Сегодня М.И. Байтина и В.В. Борисова уже нет с нами.

Далее эстафету приняли более молодые саратовские теоретики-правоведы — доктора наук, профессора, в основном ученики трех вышеназванных ученых: Р.С. Байниязов, А.А. Воротников, В.Л. Кулапов, А.Б. Лисюткин, А.В. Малько, И.С. Морозова, О.Ю. Рыбаков, И.Н. Сенякин, В.Н. Синюков, О.И. Цыбулевская. Правомерно здесь назвать также

профессоров В.М. Баранова, А.Г. Братко, В.Н. Карташова, А.С. Мордовца, Т.Н. Радько, С.А. Кирееву, А.А. Фомина, вышедших из саратовской школы, но работающих ныне в других городах и учебных заведениях.

Думается, основные труды этой когорты ученых юридическому научному сообществу известны. Тем не менее некоторые наиболее значимые из их работ, написанные в основном по материалам докторских диссертационных исследований, стоит все же назвать: Сенякин И.Н. «Специализация и унификация российского законодательства» (1993 г.), «Федерализм как принцип российского законодательства» (2007 г.); Малько А.В. «Стимулы и ограничения в праве» (два издания — 1987, 2003 гг.); Синюков В.Н. «Российская правовая система» (два издания — 1994, 2010 гг.); Рыбаков О.Ю. «Личность и правовая политика в Российском государстве» (2003 г.), «Личность. Права и свободы. Правовая политика» (2004 г.), «Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности» (2004 г.); Лисюткин А.Б. «Юридическое значение категории “ошибка”. Теоретико-методологический аспект» (2001 г.), «Вопросы методологии исследования категории “ошибка” в правоведении» (2001 г.); Воротников А.А. «Бюрократия в Российском государстве» (2004 г.); Байниязов Р.С. «Правосознание и правовой менталитет в России» (два издания — 2001, 2008 гг.); Цыбулевкая О.И. «Нравственные основания современного российского права» (2004 г.), «Мораль, право, власть» (2004 г.); Струсь К.А. «Государство и гражданское общество: проблемы правового взаимодействия» (2005 г.); Киреева С.А. «Межгосударственная интеграционная деятельность как выражение внешней функции Российского государства» (2005 г.), «Функция межгосударственной интеграции Российской Федерации: пространственно-временной аспект» (2006 г.); Морозова И.С. «Основы теории правовых льгот» (2007 г.); Мордовец А.С. «Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина» (1996 г.); Фомин А.А. «Юридическая безопасность субъектов права» (2005 г.); Аверин А.В. «Истина и судебная деятельность» (2007 г.); Субочев В.В. «Законные интересы как правовая категория» (2004 г.).

Следует отметить, что профессор О.Ю. Рыбаков защитил в 2005 г. докторскую диссертацию по теории государства и права, будучи уже доктором философских наук. С 2006 г. он является проректором академии по научной работе, председателем диссертационного совета.

Помимо профессуры существенный вклад в развитие правовой науки внесла и вносит также доцентура кафедры: А.Ю. Барсуков, С.А. Белоусов, А.М. Витченко, Ф.А. Григорьев, Е.А. Киримова, И.П. Кожокарь, Е.Н. Кони́на, О.В. Лазарева, Е.Н. Лебедева, Н.С. Макаревич, А.Е. Михайлов, В.В. Нырков, А.В. Осипов, Д.Е. Петров, Б.М. Семенко, Н.И. Сухова, Е.В. Черных, О.В. Шопина, К.В. Шунди́ков.

Например, безвременно скончавшийся в 1980 г. А.М. Витченко опубликовал получившую широкое признание научной общественности монографию «Метод правового регулирования социалистических общественных отношений» (1974 г.), закончил и представил к защите докторскую диссертацию на тему «Пределы осуществления государственной власти» (и это в советское время!), но защитить, увы, не успел. Н.С. Макаревич на основе кандидатской

диссертации выпустил книгу «Социалистическое государство и охрана окружающей среды» (1982 г.); Е.В. Черных одним из первых в нашей науке стал активно разрабатывать дискуссионную проблему позитивной ответственности, защитил по ней кандидатскую диссертацию, опубликовал цикл статей.

Из работ более позднего периода, изданных кандидатами наук, доцентами, стоит указать следующие: Шундикова К.В. «Механизм правового регулирования» (2001 г.); Петров Д.Е. «Отрасль права» (2004 г.); Лазарева О.В. «Правовая процедура» (2004 г.); Байниязова З.С. «Принципы правовой системы России: проблемы теории и практики» (2006 г.); Барсуков А.Ю. «Правовой прогресс как правовая категория» (2006 г.); Коница Е.Н. «Функции юридической практики» (2006 г.); Нырков В.В. «Поощрения и наказания как парные категории» (2006 г.); Лебедева Е.Н. «Механизм правового стимулирования социально-активного поведения» (2007 г.); Сухова Н.И. «Социальная ценность права и ее обеспечение» (2009 г.).

Особенно плодотворными в развитии кафедры и, следовательно, саратовской школы теоретиков права стали последние 20 лет, в основном это период, когда кафедрой заведовал ее нынешний руководитель — профессор В.Л. Кулапов. За это время подготовлено 15 докторов наук и свыше 200 кандидатов наук. Сейчас на кафедре работают 7 докторов наук, профессоров; остальные доктора наук трудятся в других вузах. Ни на одной другой кафедре академии такой прослойки кадров высшей квалификации нет. Аспирантура теоретиков насчитывает 35 человек. Имеется докторантура и докторанты (З.С. Байниязова, В.В. Нырков, Д.Е. Петров).

Кафедрой издано несколько солидных учебников, курсов лекций и пособий, выдержавших по несколько изданий, востребованных и пользующихся повышенным спросом у студентов, а именно: «Теория государства и права» (курс лекций под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, Саратов, 1995 — 35 п. л.); «Теория государства и права» (курс лекций под редакцией Н.И. Матузова, А.В. Малько, М., 2000 — 48 п. л.), переиздан в 2005 и 2011 гг.; Матузов Н.И., Малько А.В. «Теория государства и права» (учебник, М., 2001 — 35 п. л.), четыре издания, последнее — в 2011 г.; «Политология для юристов» (курс лекций под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, М., 1999 — 48 п. л.); Кулапов В.Л., Малько А.В. «Теория государства и права» (учебник, М., 2008 — 25 п. л.); Кулапов В.Л. «Теория государства и права» (учебное пособие, Саратов, 2005 — 22 п. л.), четыре издания; Кулапов В.Л. «Проблемы теории государства и права» (учебное пособие, Саратов, 2009 — 24 п. л.); Кулапов В.Л., Медная Ю.В. «Поднормативное правовое регулирование» (Саратов, 2009 — 12 п. л.); Кулапов В.Л., Потапенко Е.Г. «Теоретические основы правовой интеграции». (М., 2001); «Российская правовая политика» (курс лекций под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, М., 2003 — 35 п. л.); коллективные монографии: «Правовая политика России: теория и практика» (под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, М., 2005 — 47 п. л.); «Правовая жизнь в современной России» (под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, Саратов, 2005 — 35 п. л.); «Современные методы исследования в правоведении» (под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, Саратов, 2007 — 35 п. л.); «Принципы российского права. Общетеоретический и отраслевой аспекты» (Саратов,

2010 — 40 п. л.); «Публичная власть: проблемы реализации и ответственности» (под ред. Н.И. Матузова и О.И. Цыбулевской, Саратов, 2011 — 30 п. л.).

В коллективе хорошее соотношение старшего, среднего и молодого поколений, т. е. обеспечена необходимая преемственность. Немаловажную роль играет и царящая на кафедре творческая, морально-психологическая атмосфера, характеризующаяся сочетанием взаимной требовательности и благожелательности.

Все перечисленные в данной статье труды, их тематика свидетельствуют об огромном научном потенциале саратовских ученых-правоведов и в частности, представителей общей теории государства и права, их весомом вкладе в развитие отечественной юридической науки и практики, подготовку высокопрофессиональных юридических кадров, совершенствование высшего юридического образования в стране.

Кафедра тесно сотрудничает с Саратовским филиалом Института государства и права РАН. Член кафедры профессор А.В. Малько является директором названного филиала, автор этих строк заведует там на общественных началах академической кафедрой федеральных и региональных проблем правовой политики. В свою очередь сотрудники филиала работают по совместительству на кафедре. Это создает широкие возможности для тесного сочетания академической и вузовской науки, построения учебного процесса со студентами на базе достижений всей отечественной юриспруденции, проведения совместных исследований, теоретических семинаров, «круглых столов», конференций, других мероприятий.

Следует отметить, что в исследовании некоторых проблем саратовские ученые-теоретики являются либо «первопроходцами», либо одними из инициаторов (пионеров) и наиболее активных их разработчиков. Это касается таких проблем, как правовая политика, концепция субъективных прав, стимулы и ограничения в праве, правовой менталитет, поднормативное правовое регулирование, правовой нигилизм и правовой идеализм, правовая интеграция и др.

У саратовской школы теоретиков государства и права имеются большие возможности, планы и заделы на будущее, ближайшие и отдаленные перспективы. Накопленный опыт, потенциал, кадровый состав позволяют добиться претворения этих целей в жизнь.

Т.Н. Долголенко,
*адъюнкт Самарского юридического
института ФСИН России
dolgolenko_tanya@mail.ru*

19

Определение природы толкования права с позиций классической методологии

***Аннотация:** в данной статье раскрывается понятие, содержание и объект толкования права в рамках методологии классических типов правопонимания.*

***Ключевые слова:** толкование норм права, классическая методология правопонимания, сущность права, правовое явление, форма права.*

Summary: *this article reveals the concept, content and subject of law interpretation within the methodology of the classical types of law.*

Keywords: *interpretation of the law, the classical methodology of law, the essence of law, the legal effect, a form of law.*

Согласно сложившемуся в юридической науке в течение длительного времени представлению о содержании понятия «толкование», оно рассматривается как «особый вид деятельности государственных органов, должностных лиц, граждан и их объединений, направленной на раскрытие смыслового содержания правовых норм и на выявление содержащейся в них государственной воли»¹.

При этом в качестве объекта, подлежащего толкованию, различные авторы выбирают как право в целом, так и нормы права, определяя понятие либо толкования права, либо толкования правовых норм. «Толкование права — это сложная и многогранная деятельность различных субъектов, представляющая собой интеллектуальный процесс, направленный на познание и разъяснение смысла правовых норм»². «Толкование нормы права — это уяснение и разъяснение ее подлинного содержания»³. «В самом общем виде толкование правовых норм можно определить как установление содержания нормативных актов, направленное на раскрытие выраженной в них воли законодателя. В процессе толкования устанавливаются смысл и сфера действия нормативного предписания, его основная цель и социальная направленность, место в системе правового регулирования, выясняются общественно-историческая обстановка его принятия, условия, в которых происходит толкование»⁴.

Очевидно, что данные терминологические разногласия носят не случайный характер и нуждаются в подробном анализе. Методология исследования процесса толкования права может быть определена на основаниях классических типов правопонимания и с позиций интегративных концепций. При этом в рамках классических типов — естественно-правового и позитивистского, при условии их непротивопоставления, что характерно для XX–XXI вв., правовая конструкция «толкование права» может быть рассмотрена с точки зрения диалектических пар «содержание и форма» и «сущность и явление». Очевидно, что в рамках философии права данные вопросы не являются новационными, но вместе с тем позволяют более полно определить, что выступает в качестве объекта толкования права, на что направлен процесс познания субъекта толкования с точки зрения классической методологии правопонимания.

Логически верным представляется начать с определения сущности и явления в праве. «Сущность — это внутренняя субстанция в противоположность внешним ее выражениям, обобщаемым в понятии “явление”, это устойчивое отношение, нечто единое в многообразии явлений. В отличие от сущности явление... представляет собой нечто неустойчивое, колеблющееся, изменчивое... выступает как одно из выражений сущности объекта.

¹ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М., 2007. С. 691.

² Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 440.

³ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 491.

⁴ Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. С. 66.

Но в отличие от сущности, отражающей объекты в их необходимости, в «очищенном» от случайностей виде, явление (процесс) всегда в той или иной мере содержит в себе момент случайного¹. Переноса данное определение в правовую плоскость, можно сказать, что исследование сущности права есть выявление внутренних, глубинных, устойчивых свойств права, которые находят свое выражение в многообразии изменчивых правовых явлений. Иными словами, сущность права и правовые явления находятся в состоянии единства, тождества и противоположности. Реальное бытие сущности права обнаруживается в правовых явлениях, т. к. нет сущности права, если она не находит свое отражение в правовых явлениях. Однако нужно иметь в виду, что сущность права содержит в себе все богатство связей и отношений правовой действительности, поэтому каждое отдельное правовое явление обнаруживает не всю сущность права, а ее отдельный момент, сторону, часть. Именно поэтому исследование различных правовых явлений в совокупности, в их системной связи есть первый шаг на пути определения сущностной характеристики права. Вместе с тем, проявляя сущность права, каждое отдельное правовое явление и даже их совокупность не могут быть отождествлены с самой сущностью права.

Д.А. Керимов предлагает различать категории сущности и явления права:

Сущность права выражает общие закономерности развития правовой действительности, а отдельные правовые явления или их группы выражают лишь специфичные закономерности их развития.

В сущности права представлены все основные, существенные характеристики правовых явлений в их единстве, тогда как отдельные правовые явления содержат неосновные, несущественные их свойства, признаки или черты.

Понятие сущности права включает лишь нечто внутреннее, глубинное, необходимое, а понятие правового явления — нередко внешнее, поверхностное, случайное.

Сущность права устойчива, спокойна, относительно постоянна, в то время как правовые явления отличаются подвижностью, изменчивостью, текучестью.

Сущность права как нечто общее для всех правовых явлений, может быть выражена только и исключительно посредством данных правовых явлений, в то время как последние выступают сами по себе, прямо и непосредственно².

Таким образом, взаимоотношение сущности и явления права характеризуется не только единством, тождеством, но и противоположностью, противоречивостью. Право в целом не является простой совокупностью отраслей, институтов, норм права, не сводится к непосредственным формам своего бытия, а представляет собой внутренне связанную и закономерно обусловленную их систему. Простая сумма правовых явлений не составляет сущности права. Именно потому, что в каждом отдельном правовом проявлении есть только явление сущности права, в нем нет самой сущности права. Каждое правовое явление выражает лишь особенный или отдельный момент сущности права.

¹ Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М., 2001. С. 158–159.

² Там же. С. 159.

Определение соотношения категорий сущности и явления права имеет важное значение при толковании юридических норм, поскольку процесс научного познания права в том и состоит, чтобы за внешней формой правовых явлений обнаружить их сущность. Однако данный процесс познания не сводится к одноактному сведению внешнего к внутреннему, а состоит из этапов проникновения от сущности первого порядка к сущности второго порядка и т. д. «Вся сущность вещи или явления никогда не раскрывается сразу, целиком, и полностью до конца, а только постепенно, шаг за шагом, ступень за ступенью...»¹. Другими словами, сущность права познается последовательно в продвижении от менее глубокой к более глубокой сущности правовых явлений.

В связи с этим проявление сущности права в его содержании есть продолжение данной логики познания права. В содержании права выражена его сущность в том смысле, что содержание каждой правовой нормы есть момент, сторона сущности права. Содержание каждой правовой нормы существует только в той связи, которая ведет к сущности права, но неполно входит в нее. И, поскольку в содержании права заключается жизнь его сущности, сущность и содержание права необходимо рассматривать как однопорядковые категории. При этом данные категории не рассматриваются как совпадающие, т. е. сущность — более глубокая, более общая категория, это суть процесса, а содержание — это выражение сущности в многочисленных и разнообразных ее проявлениях. Данное заключение имеет глубокое теоретическое значение в рамках предпринятого исследования природы толкования права. В процессе толкования правовых норм еще недостаточно раскрыть смысл текста, выступающего на поверхности, необходимо посредством анализа текстуального выражения правовой нормы выявить сущностную характеристику правовой системы, в рамках которой данная норма была сформулирована.

С категорией «содержание права» тесно связана категория «форма права». Основные выводы, сделанные в философской литературе, относительно соотношения категорий «содержание» и «форма», безусловно имеют значение и для сферы права. «Любой предмет, явление или процесс обладает и своим содержанием, и своей формой. Нет содержания без формы, равно как нет формы без содержания. Вместе с тем каждый предмет, явление или процесс имеет специфическое содержание и соответствующую ему форму. В свою очередь содержание и форма обладают своими особенностями связи, соотношения и взаимодействия»². Преломляя данные выводы в сферу права, можно выделить следующие характеристики взаимодействия формы и содержания права:

Форма права и содержание права находятся в наиболее тесной диалектической связи и взаимодействии друг с другом, дополняют друг друга.

Форма права и его содержание независимо от того, какой своей стороной — ценностной, волевой, социальной, материальной или любой иной — оно проявляется, выступают как две различные плоскости, два разных среза права.

¹ Кедров Б.М. Единство диалектики, логики и теории познания. М., 1963. С. 251–252.

² Керимов Д.А. Указ. соч. С. 173.

Форма права и его содержание в качестве парных категорий находятся не только во взаимной связи и взаимодействии друг с другом, но и одновременно проникают друг в друга, переходят друг в друга. Одна и та же форма права по отношению к одним правовым явлениям сохраняется как форма права, а по отношению к другим выступает в качестве содержания¹.

В юридической науке нередко используются категории внутренней и внешней формы права². При этом под внутренней формой права понимают его структуру, систему элементов, составляющих содержание данного явления, а под внешней — систему юридических источников, формально закрепляющих правовые явления. Общеизвестен пример, приведенный Д.А. Керимовым относительно внутренней и внешней форм права: «...внутренней формой правовой нормы является система строения, способ связи частей, структура, определенным образом организующая содержание этой нормы... (гипотеза, диспозиция, санкция). Внешняя форма правовой нормы — это выражение вовне внутренне организованного содержания ее. Обычно в литературе эту форму называют формой выражения права, нормативным актом или источником права в так называемом формальном смысле (закон, указ, постановление и т. д.)»³.

Проведенный в рамках классической методологии познания права анализ категорий сущности и явления в праве, содержания и формы права позволяет сделать следующие выводы:

Понятие толкования права в рамках методологии классических типов рапопознания связано с анализом права в его позитивистском понимании (система нормативных правовых актов как внешняя форма выражения правового содержания) и с пониманием права в рамках естественно-правовой традиции (право как детерминированная некой абсолютной идеей система правил поведения, регулирующих общественные отношения путем закрепления меры должного и возможного в поведении людей). При этом стремление исследовать процесс толкования права в рамках одной из приведенных выше правовых традиций представляется несколько не эффективным в силу ограниченности восприятия правовых категорий каждой из них. Однако решение данной задачи существенно упрощается при условии использования в качестве методологической основы диалектического метода познания, а именно анализа сути процесса толкования права в категориях «сущность и явление», «содержание и форма». Данный подход позволяет выделить правовые явления, формы права (внутреннюю и внешнюю), правовое содержание как самостоятельные, но тесно взаимосвязанные между собой субстанции, подлежащие исследованию.

Анализ диалектической пары «сущность и явление» в правовой сфере приводит нас к выводу о возможности познания сущности права через исследование многообразия изменчивых правовых явлений, которые, в свою

¹ См.: *Марченко М.Н.* Форма права: проблемы понятия и значения // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2002. № 1. С. 6.

² См.: *Общая теория права и государства* / под ред. В.В. Лазарева. М., 2005. С. 173; *Общая теория права* / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 164–179; *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права. М., 2007. С. 474; *Теория государства и права : курс лекций* / отв. ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько. М., 1997. С. 329.

³ *Керимов Д.А.* Указ. соч. С. 183.

очередь проявляют эту сущность. Более того, задача исследования в том и состоит, чтобы за внешней формой правовых явлений вскрыть, обнаружить, определить их сущность. Сущность права мы можем обнаруживать во всем многообразии его проявлений при исследовании права как системы.

Познание содержания права происходит посредством анализа формы права, которая, будучи юридической категорией, выступает и как философская категория, «как способ существования и выражения содержания рассматриваемой материи, способ организации, выражения внутренней связи, способ взаимодействия элементов и процессов между собой, с внешними условиями, с окружающим миром и т. д.»¹. Именно поэтому толкование права возможно прежде всего посредством анализа и интерпретации внешней формы выражения правового содержания — правовой нормы.

Характеризуясь как внешняя категория по отношению к содержанию и сущности права, форма права следует за постоянно развивающимся, отражающим движение и изменение материальной и духовной жизни общества содержанием. Развитие и изменчивость формы права являются опосредованными изменчивостью содержания. Форма должна быть адекватной своему содержанию, и если содержание изменилось таким образом, что существующая форма не отражает его специфики, форма должна быть преобразована. Этому способствует процесс толкования правовых норм, направленный на выявление их содержания, системный анализ и определение условий их реализации.

Таким образом, определение в качестве объекта толкования правовой нормы с позиции классической методологии познания правовых явлений выступает логически верным. Классическая методология рассматривает весь процесс толкования права в движении от формы к содержанию, от явлений к сущности, признавая тем самым объективную сущность права, в отношении которой можно строить различные стратегии ее познания, выявления. Но возникает закономерный вопрос: что именно в норме права подлежит толкованию — правило поведения, закрепленное в ее текстуальной форме, суть волеизъявления управомоченного субъекта правотворческой деятельности, логика общественного отношения, отраженная в правиле поведения? Иными словами, определение нормы права в качестве объекта толкования выступает в качестве первого шага на пути его определения, но нуждается в расширении приемов и способов его осознания, т. е. в необходимости определения его природы с позиций современной методологии.

¹ Философский энциклопедический словарь. М., 1993. С. 621.

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ •

С.Г. Сергеев,

кандидат политических наук, доцент
Поволжского института им. П.А. Столыпина
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
vestnik@pags.ru

Внеконституционные политические институты в российской системе сдержек и противовесов

***Аннотация:** в статье рассматривается правовая специфика участия внеконституционных политических институтов в действующей системе сдержек и противовесов. При этом предлагается понимать систему сдержек и противовесов не в юридическом, а исключительно в политическом смысле.*

***Ключевые слова:** внеконституционные политические институты, разделение властей, система сдержек и противовесов.*

***Summary:** The legal specificity of the involvement of non-constitutional political institutions in the current system of checks and balances is considered. It is proposed to consider the system of checks and balances not in the legal but in the pure political sense.*

***Key words:** extraconstitutional political institutions, separation of powers, system of checks and balances.*

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации учредила новую организацию системы государственной власти, основанную на принципе разделения властей в сочетании с применением системы сдержек и противовесов. Обозначенный подход реализуется как «по горизонтали» (конституционная формула о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную — ст. 10 Конституции РФ), так и «по вертикали» (в связи с федеративным государственным устройством России и осуществлением государственной власти на общенациональном уровне и уровне субъектов Федерации — ст. 11 Конституции РФ).

Вопрос об особенностях и эффективности российской модели конституционного разделения властей (в неразрывном сочетании с системой сдержек и противовесов) заслуживает отдельного и, несомненно, фундаментального исследования. Это тем более важно в связи с тем, что, как признают специалисты, система сдержек и противовесов является важнейшим аспектом функциональной значимости принципа разделения властей¹. Однако обращает на себя внимание то обстоятельство, что означенные фундаментальные основания организации государственной власти и деятельности органов

¹ См.: Вилков А.А., Кузнецов И.И. Единая? Неделимая!.. Опыт ретроспективного анализа теории разделения властей в России. Саратов, 2001. С. 83.

публичного управления корреспондируют, прежде всего, тем структурам, которые предусмотрены действующим Основным Законом.

Институциональный дизайн системы политически значимых образований, задействованных в публичном управлении, определяется положениями гл. 3–8 Конституции России. Вместе с тем необходимо отметить, что, в 2000–2005 гг. были учреждены не предусмотренные Конституцией РФ структуры, включенные в систему политического управления обществом как на федеральном, так и на региональном уровне. Наиболее известными среди них являются Государственный совет РФ и Общественная палата РФ, которые имеют институционально и функционально сходные аналоги в российских территориях (федеральных округах или субъектах Федерации непосредственно).

Подобного рода институты не предусмотрены действующим Основным Законом, не регулируются им и, таким образом, формально-юридически находятся вне конституционных рамок. В то же время они вполне «вписываются» в российское правовое поле и не противоречат конституционной идеологии. На основании вышеприведенных сущностных правовых качеств в отношении таких структур предлагается использовать обобщающий термин «внеконституционные институты».

В целом определение «внеконституционный» может быть широко трактовано как «лежащий вне Конституции, за ее пределами». При этом необходимо отделять понятия «внеконституционный» и «антиконституционный». Во втором случае создается контекст деятельности, направленной против конституционно установленных ценностей, принципов, процедур и институтов, против конституционного строя в его современном понимании.

Не подлежит сомнению, что являющиеся продуктом политической воли конституционных акторов внеконституционные образования в политико-управленческом и правовом отношении полностью зависят от официальных властных структур, инициировавших появление своих «спойлеров» в политической системе Российской Федерации. В связи с этим представляется чрезвычайно интересным в политико-онтологическом (в отношении собственно внеконституционных институтов) и компаративном (в сравнении с системой конституционных институтов) отношениях исследовать основополагающие принципы функционирования институтов публичного управления — в срезе концепции разделения властей — сдержек и противовесов. Иными словами, предлагается установить, распространяется ли вышеупомянутая концепция на внеконституционные структуры и если распространяется, то какова специфика, основные отличия от ее воплощения в практике деятельности конституционных институтов.

Такая постановка вопроса обуславливает методологическую особенность проводимого исследования, которая находит выражение в сочетании формально-юридического и политологического подходов в анализе опыта функционирования конституционных и внеконституционных институтов.

Дело в том, что реализация полномочий структурами, занятыми в сфере публичного управления, имеет, как правило, политическое содержание, но неизменно облечена в ту или иную правовую форму. В данном случае непосредственным образом воплощается качество «юридизации политики

и политизации права» (в терминологии А.Н. Медушевского¹). Ни политологический, ни юридический анализ в отдельности не позволяют понять по-настоящему уникального институционального предназначения внеконституционных политических институтов в политической системе современной Российской Федерации. Кроме того, сочетание формально-юридического и политологического подходов дает возможность более четко обозначить грань, отделяющую конституционные и внеконституционные институты как явления политического порядка друг от друга.

Вышеуказанное различие наиболее заметно проявляется при буквальном и адекватном понимании принципа разделения властей: внеконституционные институты, в отличие от конституционных, не наделены какими-либо властными (с юридической точки зрения) полномочиями, не отнесены ни к одной из ветвей власти и, следовательно — не задействованы в разделении властей. Очевидно, что невключенность подобных структур в систему разделения властей обусловлена сугубо правовыми причинами конституционного характера. Таким образом, рассматривать внеконституционные институты в контексте принципа разделения властей представляется некорректным.

Тем не менее, как это ни покажется парадоксальным, анализируемые структуры вполне поддаются интерпретации в срезе системы сдержек и противовесов. Находясь вне Основного Закона и не являясь государственными органами, внеконституционные образования, тем не менее, несут на себе политическую и управленческую нагрузку, что позволяет предположить наличие их институциональной состязательности друг с другом и/или даже с конституционными институтами. Такое качество в политологическом понимании может быть отнесено к функциональным проявлениям системы сдержек и противовесов.

Являясь по своему характеру и предназначению политическими образованиями, внеконституционные институты процессуально (посредством участия в политических процедурах, действиях), кадрово (путем вовлечения в свою работу политически или общественно значимых фигур), информационно (освещая свою деятельность в средствах массовой информации или используя иные коммуникативные каналы и возможности) вполне способны «сдерживать и противовешивать» не только друг друга, но и другие конституционные институты. Наглядным примером на общенациональном уровне в данном контексте может служить институциональная пара «Общественная палата — Государственная Дума»: являясь внеконституционным органом социального представительства, Общественная палата Российской Федерации потенциально сдерживает нижнюю палату Федерального Собрания в политической системе.

Обобщая вышесказанное, необходимо выделить методологически значимое положение: рассмотрение внеконституционных политических институтов в российской системе сдержек и противовесов может осуществляться с использованием сочетания формально-юридического и политологического подходов, однако сама система сдержек и противовесов при этом должна пониматься не в юридическом, а исключительно в политическом смысле.

Это обуславливается очевидными и фундаментальными по своему значению обстоятельствами. Не являясь органами государственной власти и

¹ См.: Медушевский А.Н. Социология права. М., 2006. С. 381.

не обладая властными полномочиями, внеконституционные образования юридически не вправе участвовать в системе сдержек и противовесов властей и не могут этого делать в правовых формах. В то же время политический потенциал, заложенный в рассматриваемых структурах, позволяет им быть вовлеченными политическими методами в систему политических сдержек и противовесов. Таким образом, внеконституционные политические институты, не включенные в юридически, на конституционном уровне установленную систему сдержек и противовесов, как активные акторы могут выступать в фактически существующей в российской политике системе управленческих институтов.

Исходя из субъектного состава, задействованного в процессе, необходимо принципиально обозначить две группы основанных на применении сдержек и противовесов политических отношений, в которых одной из сторон являются внеконституционные структуры:

- внеконституционные институты — другие внеконституционные институты;

- внеконституционные институты — конституционные институты.

На показательных примерах внеконституционных институтов федерального уровня (Государственный совет РФ, Совет законодателей, Общественная палата РФ) представляется возможным обозначить основные линии «сдерживания и противовеса», возникающие между конкретными институтами внутри каждой из обозначенных выше групп политических отношений. Для большей наглядности сравнительные характеристики могут быть оформлены в таблицы, где отражены заложенные соответствующей нормативно-правовой базой политические противоречия рассматриваемых институтов. При этом необходимо отметить, что для каждого отдельного рассматриваемого случая сравниваемые параметры могут быть иными, наиболее показательными именно в отношении конкретного институционального «сдерживания и противовеса».

Группа «внеконституционные институты — другие внеконституционные институты».

Таблица 1

Государственный Совет Российской Федерации — Совет законодателей

Сравниваемые параметры	Государственный Совет Российской Федерации	Совет законодателей
Особенности формирования и состав органа	Председатель — Президент РФ. Члены (по должности): руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации	Председатель — Председатель Совета Федерации. Члены (по должности): первый заместитель Председателя Государственной Думы; один из заместителей Председателя Совета Федерации; руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

<p>Исходя из «кадрового» состава ГС и СЗ очевидно, что Государственный совет комплектуется представителями исполнительной власти, тогда как Совет законодателей — представителями власти законодательной. Таким образом, опосредованно воспроизводится принцип сдержек и противовесов, заложенный конституционной системой разделения властей</p>		
<p>Функциональное предназначение</p>	<p>Содействие реализации полномочий главы государства по вопросам <i>обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти</i></p>	<p>Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации, <i>координация законотворческой деятельности, осуществляемой региональными парламентами</i></p>
<p>Сугубо юридическое понимание функций Государственного совета позволяет сделать вывод о допустимости его выхода за институциональные рамки исполнительной отрасли власти, в то время как Совет законодателей формально остается в сфере ответственности законодательной ветви. Такая особенность потенциально способствует порождению политического по своей сути институционального противостояния Государственного совета и Совета законодателей.</p>		
<p>Основные задачи</p>	<p>Обсуждение имеющих <i>особое государственное значение проблем</i>, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, <i>важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма</i></p>	<p>Содействие распространению опыта <i>правоприменительной практики</i> в Российской Федерации; обсуждение вопросов <i>правоприменительной практики</i>, имеющих важное государственное значение</p>
<p>Институциональное противостояние внеконституционных образований в данном случае обусловлено очевидной взаимной экспансией Государственного совета и Совета законодателей в те области компетенции, которые достаточно четко очерчены Основным Законом государства для конституционных институтов, относящихся к законодательной и исполнительной ветвям власти</p>		
<p>Юридическое оформление принятых решений</p>	<p>При необходимости решения оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ; в установленных случаях следствием решения может стать законопроект, вносимый в Государственную Думу от имени Президента РФ</p>	<p>Решения принимаются в форме рекомендаций, предложений, заявлений, обращений</p>
<p>В вопросе юридического оформления принятых решений Совет законодателей более самостоятелен и имеет более широкий спектр средств публичного по своему характеру реагирования. Это, в свою очередь, вполне компенсируется политическим «прикрытием», которое осуществляет глава государства, издавая по итогам работы Государственного совета свои акты или реализуя законодательную инициативу. Впрочем, законодательная инициатива Президента РФ может быть уравновешена законодательной инициативой Совета Федерации или же любого из региональных парламентов, обращенной в политический актив Совета законодателей</p>		

Таблица 2

Общественная палата РФ — Государственный совет РФ и Совет законодателей

Сравниваемые параметры	Общественная палата Российской Федерации	Государственный совет РФ и Совет законодателей
Особенности формирования и состав органа	Формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан РФ, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. Членами не вправе быть лица, чья деятельность непосредственно связана с работой в органах власти. Процедура формирования достаточно сложна и многоступенчата.	Членами по должности являются руководители исполнительной и законодательной ветвей власти в российских регионах. Формирование ГС и СЗ не вызывает каких-либо затруднений
То, что в участие в Общественной палате базируется на принципе добровольности, обуславливает большую публичность и социально-политическую инициативность ее членов в сравнении с членами Государственного совета и Совета законодателей. Исходя из этого, по параметру публичной активности можно предполагать взаимное «сдерживание и противовес» Общественной палаты, с одной стороны, и Государственного совета в совокупности с Советом законодателей, с другой		
Функциональное предназначение	Призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод российских граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в России	Содействуют обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти как в «горизонтальном» (между ветвями власти), так и в «вертикальном» (между федеральным и региональным уровнями) отношении
Общественная палата, Государственный совет и Совет законодателей наделены функциями невластного по своему характеру контроля в отношении федеральных и региональных органов государственной власти. Хотя специфика реализации такого контроля различается, тем не менее, как институциональные образования Общественной палаты, с одной стороны, и Государственного совета и Совета законодателей — с другой, вполне способны конкурировать, осуществляя эти функции		
Основные задачи	Проведение общественной экспертизы (экспертизы) законопроектов, привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики	Рассмотрение проектов федеральных законов, обсуждение вопросов, связанных с организацией государственной власти в Российской Федерации
Очевидно, что сферы деятельности Общественной палаты, Государственного совета и Совета законодателей пересекаются, что создает вероятность взаимного «сдерживания и противовеса» Общественной палаты (как общественного органа), с одной стороны, и Государственного совета и Совета законодателей (как государственных институтов) — с другой		

Группа «внеконституционные институты — конституционные институты»: Общественная палата РФ — Государственная Дума Федерального Собрания РФ. В данном случае потенциальный «противовес» обусловлен представительным характером названных институтов в политической системе страны.

Совет законодателей — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Их политическое соперничество в своей основе имеет природу представительства: в Совете законодателей представлены интересы региональных законодателей, тогда как Государственная Дума является собранием законодателей федеральных.

Совет законодателей — структуры федеральной и региональной исполнительной власти. В этом случае вполне может быть реализовано функционально-политическое противостояние («законодательная» и «исполнительная» роль соответствующих институтов в политической системе России) и противостояние различных властно-управленческих уровней (регионального и федерального).

Государственный совет РФ — Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Государственный совет способен играть роль инструмента внеконституционного воздействия федеральной исполнительной власти на Совет Федерации как федеральный орган представительства российских регионов.

Отметим, что перечисленные варианты институционального «сдерживания и противовеса» не являются исчерпывающими, но позволяют наглядно показать политические потенциалы внеконституционных институтов, реализуемые в рамках существующего политического режима. В таком контексте уместным представляется говорить об «относительно конкурирующей компетенции» внеконституционных политических институтов по отношению к конституционным в системе политических сдержек и противовесов.

Наличие достаточного количества активно функционирующих внеконституционных структур не только усложняет институциональную подсистему, делает ее «объемнее», разнообразнее, но и реформатирует реальные политические практики взаимодействия органов государственной власти, основанные на установленных демократических принципах.

Помимо этого совокупность уже имеющихся на сегодняшний день внеконституционных образований формирует сферу, «параллельную» институциональной совокупности официальных властных институтов (за исключением института Президента и судебной власти). Политологический анализ позволяет заметить, что Общественная палата Российской Федерации представляет собой эрзац-вариант нижней палаты Федерального Собрания, а Государственный совет совместно с Советом законодателей воспроизводит в своем составе прежний вариант Совета Федерации, в который по должности входили руководители региональной законодательной и исполнительной ветвей власти. Исходя из круга вопросов, решаемых на заседаниях Государственного совета, можно сделать вывод, что этот орган потенциально способен подменить собой Правительство и в некоторых случаях — Совет безопасности Российской Федерации.

Создание и постепенное введение внеконституционных политических институтов в российскую конституционно определенную политическую систему создает потенциальную возможность значительного изменения последней. В случае, если в политической системе накопится значительное количество активно действующих внеконституционных институтов, ощутимым становится риск того, что Конституция станет номинальной и будет нарушен конституционный институциональный режим. В данном случае под таковым следует понимать установленные в Основном Законе России и реализуемые в политической практике формы и способы взаимодействия органов государственной власти, государственных органов, а также иных политических институтов, предусмотренных Конституцией РФ. В своем юридическом пределе подобный ход событий означает неизбежность ревизии Основного Закона и ставит вопрос о существенном изменении действующей или принятии новой Конституции.

Однако такой вариант развития российской политической системы ныне представляется все же маловероятным, поскольку внеконституционным институтам отведена достаточно специфическая роль «проводников политики». Вряд ли стоит ожидать, что инициировавшие их появление конституционные институты допустят перетекания реальных властных полномочий в подобные структуры. Предпосылкой к этому может служить лишь чрезвычайно острый кризис, либо основанный на принципиальном противостоянии ветвей или уровней государственной власти, либо возникший вследствие полной потери политической воли федеральным центром.

В целом же представляется, что применительно к анализу российской политической системы принцип разделения властей в совокупности с системой сдержек и противовесов может быть истолкован в конституционном и внеконституционном измерениях. В первом случае исследованию подлежит опыт деятельности конституционных институтов, которые, опираясь на конституционные положения и формулы, активно или пассивно реализуют официально предусмотренные процедуры. Во втором — практики (в большинстве случаев — неформальные, например, лоббизм¹), в которых участниками выступают как конституционные, так и внеконституционные акторы.

Тем не менее внеконституционные политические институты, юридически находящиеся вне принципа разделения властей, инструментально включены в политическую систему сдержек и противовесов. В существующем формате они выступают средствами воздействия на разделенные власти — как дополнительные рычаги «сдерживания и противовеса» конституционно установленных властных институтов за юридически определенными границами их взаимоотношений.

¹ См.: Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2006.

А.Ю. Ломаев,
соискатель Самарского государственного
экономического университета
gaz2705@rambler.ru

Различные уровни проявления публичного интереса в российском законодательстве

***Аннотация:** статья посвящена формам проявления публичного интереса в сферах государственного и муниципального управления.*

***Ключевые слова:** публичный интерес, правовая категория, государственное и муниципальное управление.*

***The summary:** given article is devoted forms of display of public interest in spheres of the state and municipal management.*

***Keywords:** public interest, a legal category, the state and municipal management.*

В настоящее время большое значение приобретают попытки придания деятельности государственного аппарата большего динамизма, укрепления вертикали государственной власти, восстановления доверия к ней населения, обоснованности и ответственности власти за принимаемые решения. Ведущим условием самосохранения российского общества, реальным инструментом преодоления негативных тенденций во всех сферах его жизнедеятельности выступает правовая реализация публичных интересов как взаимообусловленных интересов общества и государства, сущностных социально-нравственных установок и политико-правовых правил разумной и справедливой организации общества, признанных государством и урегулированных или обеспеченных правом. Реальность укрепления доктрины публичных интересов во многом зависит от критического переосмысления многих устоявшихся в юридической науке и правоохранительной практике догм и стереотипов в понимании данного феномена, форм и методов его обеспечения в современных условиях.

Это предполагает активизацию фундаментальных и прикладных междисциплинарных правоведческих исследований широкого круга проблем, непосредственно обращенных к осмыслению новых содержательных характеристик таких категорий, как «публичный интерес». Этот процесс важен для всей правовой науки, в том числе для теории права, в рамках которой традиционно исследуется организационно-правовая проблематика формирования и функционирования государственной системы управления, охватывающая такие непосредственно связанные с обеспечением публичных интересов области государственной деятельности, как управление, безопасность, внутренние дела. Но сегодня идеология и концепция подхода к этой проблеме требуют серьезных корректив.

Правопорядок и законность, с одной стороны, выступают юридической основой функционирования государственной власти, с другой стороны, они возникают и существуют там, где имеется публичный интерес к правопорядку и законности. Именно власть устанавливает и поддерживает правовой порядок, охраняет от нарушений, а в необходимых случаях и защищает. В

качестве примера можно назвать Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹.

Самостоятельный уровень публичных интересов существует в рамках государственной службы. Нормативная основа государственной службы была заложена в Федеральном законе от 27 мая 1994 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»², принятом в рамках Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. Указанный Закон предусмотрел в качестве самостоятельного вида государственную гражданскую службу, получившую свое относительно завершенное законодательное оформление с введением в действие Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³. По мнению авторов проекта этого Закона, его принятие «позволит повысить эффективность профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, что будет содействовать также более эффективной работе государственных органов и обеспечению при этом законных прав и интересов граждан»⁴.

К сожалению, приходится констатировать, что принципиального улучшения ситуации в сфере государственной гражданской службы на сегодняшний день не наблюдается. С момента введения в действие указанного Закона прошло уже более шести лет — вполне достаточно для того, чтобы заложенный в нем потенциал доказал свою эффективность. Кроме того, указанный Закон изначально не был свободен от недостатков как содержательного, так и формально-юридического характера. Так, закрепленная в нем дефиниция гражданской службы основана не на функциональном, а на структурном подходе, «привязывающем» это понятие к существующей системе органов государственной власти; в результате гражданская служба предстает в качестве административно-правового института, границы применения которого определяются по остаточному принципу. Легальная реализация концепции узкого понимания государственной службы привела к тому, что значительная сфера общественных отношений, опосредующих реализацию государственных функций, выведена за рамки правового режима гражданской службы.

Как отмечено в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., результаты опросов относительно состояния системы государственного управления в России говорят о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Более 76 % опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате⁵.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3648.

² См.: Там же. 2003. № 22, ч. 1, ст. 2063.

³ См.: Там же. 2004. № 31, ст. 3215.

⁴ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

Сказанное свидетельствует, что возможности (а самое главное — потребности) совершенствования правового регулирования сферы служебных отношений далеко не исчерпаны; при этом необходимо избежать технологии «лоскутного латания дыр», механического исправления отдельных недостатков, ибо гражданская служба является сложнейшим правовым образованием, для успешного функционирования которого необходимо, чтобы его конструкция имела внутреннюю логику, каждый элемент выполнял определенную функцию, направленную на решение основной задачи — реализацию публичных интересов. В этих условиях актуальной является задача системного разрешения существующих проблем в рамках единой концепции административной реформы¹.

Еще один уровень публичных интересов представляет местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Признание местного самоуправления в качестве особой формой власти и особого общественного института означает признание существования наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом также публичного интереса местной общины, местного сообщества, т. е. муниципального интереса. Последний состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания людей на данной территории. Иными словами, самоуправление — бремя общественных дел. В этом смысле муниципалитет служит своеобразной корпорацией жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения общих задач. Ведь население и образуемые им органы местного самоуправления лучше знают, как успешнее организовать свою жизнь и как лучше вести дела, чем государственные органы при централизованном управлении местными делами. Из признания местного самоуправления следует признание важности местных интересов в реализации государственной политики.

Ориентация на местные интересы предопределяет роль и функции местного самоуправления в современном обществе. Напомним, что политологи разделяют общество на три основных сектора, каждому из которых отведены своя роль и свои функции. Первый сектор — власть (функция власти, политическая функция); второй сектор — бизнес (хозяйственная функция); третий сектор — гражданское общество (общественная функция, самоорганизация граждан для решения совместными усилиями значимых социальных и иных задач). Если под этим углом зрения взглянуть на местное самоуправление, то можно сделать вывод, что в современном обществе оно выполняет все три перечисленные функции².

Как одна из форм власти, ее нижний уровень, местная власть проводит в жизнь политику государства на местах, принимая обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивая общественную безопасность и охрану общественного порядка, управляя муниципальной собственностью, выполняя другие властные функции.

¹ См.: Кудис Э.В. Государственная гражданская служба как форма реализации публичных интересов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 6.

² См.: Система муниципального управления : учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. М., 2006. С. 19.

Местное самоуправление обеспечивает самоорганизацию граждан, их непосредственное участие в управлении местными делами и в этом смысле является одной из структур гражданского общества.

Как организатор местного хозяйства, местное самоуправление выполняет экономические функции по жизнеобеспечению территории и оказывает жителям ряд важнейших общественных услуг.

Таким набором функций не обладает никакая другая структура общества. Так, государство выполняет функции власти и частично хозяйственные функции, но самоорганизация граждан — не его дело. Общественные и другие некоммерческие (в зарубежной литературе используются термины «негосударственные», «неправительственные») организации выполняют функцию самоорганизации граждан, и многие из них занимаются хозяйственной деятельностью, но у них нет властных полномочий. Только местное самоуправление одновременно выполняет все три функции. Оно решает такие задачи, до которых у государства «не доходят руки», привлекает для решения этих задач «невидимые» с государственного уровня местные ресурсы. Оно освобождает органы государственной власти от «мелких» дел, позволяя им сконцентрироваться на решении стратегических проблем.

К сожалению, местное самоуправление еще не в полной мере отвечает своему предназначению в качестве интегрирующего фактора, который способен задействовать и активизировать глубинные механизмы общественного саморегулирования. На муниципальном уровне остаются нерешенными многие проблемы, наличие которых обусловлено общим состоянием государственно-правовой действительности, например, обеспечение соответствия правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами и должностными лицами местного самоуправления, нормативным актам большей юридической силы¹.

В целях преодоления данных негативных моментов необходима соответствующая концептуально-правовая основа местного самоуправления, одним из неотъемлемых элементов которой является конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Именно от деятельности последних как носителей власти, делегированной местным сообществом, зависит социально-экономический и политический климат в муниципальном образовании. «Надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти»². Поэтому так значим контроль за надлежащим осуществлением ими своих полномочий и одновременно велика деструктивная роль правонарушений, в том числе конституционных деликтов. Между тем необходимо

¹ См.: *Дабалаев А.А.* Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 3.

² Абз. 3 п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» (Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. № 3).

учитывать, что в силу тесной связи органов и должностных лиц местного самоуправления с населением на местах должна существовать уникальная модель ответственности, с точки зрения сочетания внутреннего (со стороны местного сообщества) и внешнего (государственного) воздействия.

Как видно, признание, выражение и обеспечение различных интересов (общества, государства, регионов, местного самоуправления, корпоративных) создают прочный конституционный фундамент. И понятие публичного интереса, не будучи в буквальном смысле слова конституционно-нормативным, по своему содержанию отражено на конституционном уровне. Отсюда его правообразующая роль во всех отраслях публичного права.

В.А. Манин,
кандидат юридических наук, доцент
Сургутского государственного
университета ХМАО-ЮГРЫ
v.manin@mail.ru

Роль В.Н. Татищева в возникновении местного ведомственного управления и локального нормотворчества на Урале в 1720–1722 годах*

***Аннотация:** в статье речь идет о генезисе местного горного управления на Урале, нормативном закреплении его роли как административного центра горнометаллургической промышленности.*

***Ключевые слова:** систематизация горного законодательства, законодательство о недропользовании.*

***Summary:** the article tackles upon the genesis of local mining administration in the Urals, the codification of its role as an administrative centre of mining industry.*

***Key words:** systematization of mining legislation, legislation on subsurface management.*

В современных условиях, когда наша страна строит новую модель экономики, очень важно соблюсти баланс между ведомственными и общегражданскими интересами, особенно в такой значимой области нашей экономики, как недропользование. В этом отношении исторический опыт правового регулирования данной сферы может оказать неоценимую помощь в правильном решении многочисленных проблем, возникающих перед законодателем. Особый интерес в связи с этим представляет проблема разделения компетенции по регулированию данной области между центральными и региональными властями, что делает настоящее исследование достаточно актуальным.

После издания Берг-привилегии законодательная деятельность правительства замедляется, что во многом связано с недостаточностью в России промышленного опыта и малочисленностью опытных отечественных специалистов горного дела, которые, в основном, требовались на местах. При этом

* Статья выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ). Проект № 11-03-00544а.

наряду с административными требовались и технические нормы, обусловленные сложностью горнозаводского производства. Поэтому центр нормотворчества, регламентирующего эту важнейшую сферу деятельности, перемещается непосредственно в крупнейший региональный орган Берг-коллегии — Вышнее горное начальство, позднее переименованное в Сибирский обер-бергамт.

Значение этого органа определялось тем, что на Урал переместился центр металлургического производства и там были расположены наиболее крупные казенные предприятия. Функция надзора за частной промышленностью сочеталась тут с управлением казенными заводами. Поэтому данное учреждение имело наиболее многочисленный, среди ему подобных аппарат и наиболее сложную структуру.

Отметим, что во многом этот орган появился спонтанно. К началу 20-х гг. XVIII в. казенные предприятия Урала переживали определенный кризис, вызванный, по мнению М.Н. Мартынова, экономическими и техническими факторами¹. Хотя нам более обоснованной представляется точка зрения Д.А. Редина, полагающего, что основной причиной кризиса явилась неэффективность системы управления государственными металлургическими предприятиями².

Рассматривая уральские предприятия начала XVIII в., мы видим, что, наряду с производственной функцией каждое предприятие, представлявшее собой военное укрепление с тяготевшим к нему местным сельским населением, выполняло и определенные административные функции.

Как отмечает в своей работе Б.Б. Кафенгауз, обычно общее руководство постройкой заводов доверялось представителям местной администрации или, в крайнем случае, специалистам, присланным из центра³. Дальнейшее руководство и надзор осуществляли коменданты, по статусу близкие к комендантам уездов, назначаемые на свои посты непосредственно губернаторами⁴.

Таким образом, приказчики близлежащих слобод находились в двойном подчинении: с одной стороны, непосредственно по оперативным вопросам, у заводских комендантов, с другой стороны, в вопросах назначения и смещения их с должностей — у уездных руководителей. Отсутствие единой системы уральского горнозаводского управления, рассредоточение власти между различными институтами местной администрации, нехватка в руководстве заводов специалистов, не только знающих горное дело, но и умеющих управлять крупными заводскими комплексами, — все эти факторы во многом и обусловили то состояние, в котором находилась казенная металлургическая промышленность на Урале к моменту приезда В.Н. Татищева. По справедливому мнению Д.А. Редина, специфика промышленного процесса требовала выделения отрасли в специальное управление, подобное тому, что имела вертикаль судебной власти, замыкавшаяся на Юстиц-коллегии, или налоговая система, подчинявшаяся Камер-коллегии⁵.

¹ См.: Мартынов М.Н. Горнозаводская промышленность на Урале при Петре I. Свердловск, 1948. С. 29–32.

² См.: Редин Д.А. Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских времен (западные уезды Сибирской губернии в 1711–1727 гг.). Екатеринбург, 2007. С. 263.

³ См.: Кафенгауз Б.Б. История хозяйства Демидовых в XVIII–XIX вв. Опыт исследования по истории Уральской металлургии. М., 1949. С. 65–68.

⁴ См.: Редин Д.А. Указ. соч. С. 264.

⁵ См.: Там же. С. 264–265.

Посылая на Урал экспедицию в составе В.Н. Татищева, И.Ф. Бриера и И.Ф. Патрушева, Берг-коллегия ставила перед ними ограниченные задачи, заключающиеся в поиске медных и серебряных месторождений и организации на них производства. В частности, на самого В.Н. Татищева, посланного на Урал по рекомендации Я.В. Брюса, возлагалась ответственность за административно-финансовую сторону данной миссии.

Система, направленная на развитие частной инициативы и законодательно закреплённая в Берг-привилегии, предполагала по примеру её шведского прототипа учреждение трёх крупных горных округов с центрами в Москве, Казани и Сибири во главе с местными представителями этого центрального учреждения — Берг-офицерами, осуществляющими только технические надзор и помощь¹. При такой конструкции, при условии передачи в ближайшей перспективе казенных предприятий частным лицам вполне достаточно было прерогатив воеводской власти по исполнению указанных функций. Поэтому считаем справедливым мнение Д.А. Редина о том, что «если судебные и податные учреждения, плохо или хорошо, но были законодательно “вписаны” в систему местных органов власти, а деятельность их регламентировалась целым комплексом указов, то горнозаводские учреждения были всего этого лишены»².

Таким образом, во многом начало организации уральского горного управления было личной инициативой В.Н. Татищева. В 1721 г. он выступил с предложением организовать на Урале горное начальство, которое должно было регулировать не только казенное промышленное строительство, но и частное, а также установить контроль над использованием природных богатств, эксплуатируемых не лучшим образом, что по мнению В.Н. Татищева, приносило государству только вред. Центром новой организации должен был стать губернский город Тобольск³.

Данное предложение вызвало определенные затруднения не только центрального горного ведомства, но, как оказалось в дальнейшем, и местных Сибирских властей. Подобное предложение об учреждении постоянного территориального органа, подведомственного Берг-Коллегии, и соответственно об определении круга обязанностей и прав горного начальства, становившегося постоянным органом на Урале, было новшеством, не совсем вписывающимся в промышленную правовую политику, проводимую на тот момент правительством Петра I.

Поэтому вполне закономерно было заявление В.Н. Татищева о том, что если коллегия сомневается в его способностях как руководителя, то ей следует прислать человека с соответствующими полномочиями, которому она бы доверяла⁴.

¹ См.: *Киселев М.А.* Организация местных органов Берг-коллегии в период реформ Петра I: шведская модель и российские практики // Диффузия европейских инноваций в Российской империи: материалы Всерос. науч. конф., 10–11 ноября 2009 г., г. Екатеринбург, 2009. С. 156–157.

² *Редин Д.А.* Указ. соч. С. 266.

³ См.: *Павленко Н.И.* История металлургии в России (Заводы и заводладельцы). М., 1962. С. 144.

⁴ См.: *Юхт А.Ю.* Государственная деятельность В.Н. Татищева в 20 — 30-х годах XVIII в. М., 1985. С. 57.

Невозможность включения в течение продолжительного времени нового органа в административную систему России XVIII в. позволяла губернской власти самой определять правомочия нового органа.

В качестве примера можно привести указ от 20 мая 1721 г., подписанный Сибирским губернатором князем А.М. Черкасским и вице-губернатором А.К. Петрово-Солового, на имя В.Н. Татищева, когда губернская власть сама постаралась определить пределы правомочий данного органа, прежде всего, в судебной сфере¹.

С точки зрения административного законодательства того времени, позиция губернских властей была обоснованна, поскольку подобные органы в структуре Берг-коллегии не были предусмотрены. Кроме того, отсутствие полномочий и дополнительная «обуза» горнозаводского управления для местных органов власти усугубляли проблемы как в работе комиссии В.Н. Татищева, так и в становлении нового ведомственного органа управления. Отсюда постоянные трудности, которые встречала зарождавшаяся на Урале специализированная горная администрация со стороны местных властей, мало считавшихся с их ведомственными интересами.

Выход из сложившейся ситуации В.Н. Татищев находит в применении текущего законодательства по аналогии и на основе «Инструкции земским комиссарам» начинает своим приказом создавать дистрикты ведомственного подчинения, т. е. фактически моделирует особое территориальное образование, подпадающее под юрисдикцию горных властей и оказывающееся в определенной автономии от губернских органов управления².

Характеризуя эту сторону деятельности В.Н. Татищева, следует констатировать активное применение им законодательства по аналогии, распространение нормативного регулирования, предназначенного для реформирования местных органов территориального управления, на ведомственные отношения, что придавало им черты экстерриториальности, не подразумевавшиеся законодателем.

Создание Вышнего горного начальства по указу Берг-коллегии осенью 1721 г. в какой-то мере разрешало ведомственные противоречия, возникшие из-за законодательной неопределенности структуры, создаваемой В.Н. Татищевым. Однако на практике разделение компетенции ведомственного органа с системой губернского управления оставалось во многом неопределенным.

Местный орган ведомственного управления строился на коллежских началах, и в его состав первоначально входили В.Н. Татищев, И.Ф. Блиер, а позднее и присланный для руководства Уральской промышленностью крупный саксонский специалист горного дела берг-советник И.М. Михаэлис, который, ввиду преимущества в чине, формально занял в этом органе обязанности первого члена. При этом Берг-коллегия специально акцентировала внимание на необходимости принятия важных управленческих решений только совместно.

Создание «горных» дистриктов обусловило возникновение множества проблем, в том числе и административного характера, которые встали перед

¹ См.: Редин Д.А. Указ. соч. С. 272; ГАСО Ф. 24. Оп. 1. Д. 15. Л. 79–79 об.

² См.: Редин Д.А. Указ. соч. С. 272.

вновь учрежденным органом. Прежде всего наряду с поиском ценных руд и организацией их производства в первоначальные задачи комиссии входило улучшение работы нижнего звена горнозаводского управления — металлургических предприятий. Поэтому одной из основных задач была регламентация деятельности их руководителей — заводских комиссаров, не имевших ни специальных знаний, ни необходимого административного опыта. Для нормативного оформления их деятельности под руководством В.Н. Татищева были составлены два наказа, 1721 и 1723 гг., которые положили начало специальной регламентации их деятельности.

Фактически наказы по форме приближались к должностным инструкциям и были созданы под большим воздействием административного петровского законодательства, в частности, коллежских регламентов. Эти акты после утверждения их Берг-коллегией, фактически обрели значение типовой инструкции.

Таким образом, наказы оказали значительное влияние на локальное ведомственное нормотворчество, положив начало регламентации казенного заводского управления.

Перед создателями местного ведомственного управления на Урале неизбежно должна была встать проблема определения юрисдикции нового органа. Руководство относящихся к ведению Берг-коллегии промышленных предприятий сомнений не вызывало. Однако горное начальство должно было вестись и частной промышленностью, в том числе такими крупными заводовладельцами, какими были Строгановы и Демидовы.

В.Н. Татищев предложил создать специальный институт — шихтсмейстеров, находящихся при частных заводах, в должностные обязанности которым, кроме технической помощи частным владельцам, вменялось осуществление общего производственного надзора, в том числе точного учета производимой на частных предприятиях продукции, контроля за продажей продукции только по «указной» цене, рачительное отношение к природным ресурсам, своевременная уплата налогов, а также специальные надзорные функции.

Рассмотренные предложения долгое время оставались только проектами и не были утверждены центральной властью вплоть до возвращения В.Н. Татищева к управлению горнозаводским ведомством на Урале.

• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

С.Т. Артёмова,

кандидат юридических наук, доцент

Ульяновского государственного университета

artemovast@mail.ru

Институт конституционной жалобы в системе судебной защиты основных прав и свобод человека и гражданина

***Аннотация:** в статье исследуются обращения в конституционные и уставные суды субъектов РФ, порядок и процессуальные условия рассмотрения жалоб граждан и их объединений как основная форма защиты прав человека и гражданина.*

***Ключевые слова:** конституционное судопроизводство, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, конституционная жалоба.*

***Summary:** this article investigates the treatment of the constitutional and statutory courts of the RF subjects, the order and procedural conditions of complaints of citizens and their associations as the main form of protection of human rights and civil rights.*

***Keywords:** constitutional litigation, constitutional (charter) courts of the subjects of the Russian Federation, the constitutional complaint.*

Закрепляя систему прав и свобод личности, Конституция Российской Федерации содержит и гарантии их защиты. Так, ст. 45 (ч. 2) Конституции РФ предоставляет гражданину свободу выбора способа защиты гарантированных прав и свобод. Статья 46 (ч. 1) Основного Закона гарантирует право каждого на судебную защиту в порядке конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ «граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, так или иначе, воспроизводят данную конституционную норму.

Говоря об определении понятия «обращение», следует отметить, что данный термин подлежит расширительному толкованию. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ устанавливает, что обращением являются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления (ст. 4). Таким образом, Закон четко называет формы

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

обращения граждан — предложение, заявление и жалоба. При этом жалоба определяется как просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных или оспоренных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. В жалобе обязательно должно быть указано, в результате какого конкретного решения или действия (бездействия) произошло нарушение прав, свобод или законных интересов гражданина, созданы препятствия по осуществлению его прав, свобод или законных интересов, на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

В отношении жалоб, направляемых в судебные органы, в том числе в органы конституционного правосудия, действует специальное законодательство. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и ст. 96 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ каждому человеку гарантируется возможность обратиться в Конституционный Суд РФ с утверждением о нарушении его основных прав и свобод. Однако следует различать конституционную жалобу и жалобу в суд общей юрисдикции на решения и действия (бездействие), нарушающие права и свободы граждан. Согласимся с предложением выделять обращения граждан с целью защиты основных прав и свобод на две категории: жалобы и заявления в органы законодательной и исполнительной власти; исковые заявления и жалобы в судебные органы².

Право на конституционную жалобу, получившее конституционное закрепление в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, не ограничивается только нормативным содержанием указанного положения, а имеет более глубокие основания, уходящие корнями в конституционный статус личности, который призван отражать не только внешние признаки института прав и свобод, но и их социально-политическую и юридическую природу³. Иными словами, конституционный статус личности выступает выражением реально существующей свободы граждан.

Конституционная жалоба представляет собой специфическую форму обращения, характерную только для одной из всех процедур конституционного судопроизводства, когда оно возбуждается гражданином с целью защиты основных прав и свобод, нарушаемых законом или иным нормативным правовым актом в конкретном случае правоприменения. Таким образом, существенное значение имеют два момента:

1) индивидуальный характер жалобы, обусловленный конкретным случаем правоприменения (конкретный нормоконтроль);

2) предмет жалобы, ограничивающийся областью нарушения только конституционных прав и свобод. Именно конституционное закрепление дает правам и свободам человека и гражданина особые гарантии реализации и защиты, в частности, защиту в форме судебного конституционного контроля.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

² См.: Лучин В.О., Доронина О.Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998. С. 14.

³ См.: Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия. Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 41–42.

Среди основных функций конституционной жалобы можно выделить следующие: гарантия реализации и защиты основных прав и свобод; защита от принятия неправомερных актов органами законодательной власти; развитие конституционной теории прав человека путем их толкования.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что введение института конституционной жалобы в субъектах Российской Федерации — во многом предопределенный и неизбежный процесс, т. к. субъекты Федерации, закрепляя в собственных конституциях и уставах основные права и свободы человека и гражданина, обязаны создать соответствующий механизм их защиты, вплоть до защиты на конституционном уровне.

Поводом для рассмотрения дела в конституционных (уставных) судах субъектов Федерации является обращение гражданина (граждан), которое отвечает требованиям, установленным законодательством об органах конституционной юстиции. Сам конституционный (уставный) суд субъекта РФ действует в условиях «связанной инициативы», он не наделен правом без повода возбуждать производство по делу, что вполне оправданно, так как никто не вправе вмешиваться в частные дела граждан помимо их воли.

Основанием для рассмотрения дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли конституции (уставу) субъекта РФ закон или иной нормативный правовой акт, примененный или подлежащий применению в конкретном деле и нарушающий, по мнению заявителя (заявителей), основные права и свободы.

Все требования к обращениям, обозначенные в законодательстве субъектов Федерации об органах конституционного правосудия, можно условно разделить на общие и отдельные. При этом общие требования предъявляются к любым обращениям, поступающим в конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Отдельные требования содержатся в главах законов, регламентирующих конституционное судопроизводство по отдельным категориям дел.

В законодательстве об органах конституционного правосудия субъектов Федерации четко сформулированы требования, предъявляемые ко всем видам обращений. При этом требования к конституционной жалобе отдельной статьей не выделены. Следовательно, конституционная жалоба должна соответствовать общим требованиям, которые предъявляются к обращениям. Причем, как показывает анализ законов о конституционных (уставных) судах, во всех субъектах Федерации указаны одинаковые требования, которые предъявляются к обращениям. Так, в конституционной жалобе должны быть указаны: 1) Конституционный (уставный) суд субъекта Федерации, в который направляется индивидуальная или коллективная жалоба; 2) наименование заявителя (в жалобе гражданина — фамилия, имя, отчество), адрес и иные данные о заявителе; 3) необходимые данные о представителе заявителя и его полномочия, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности; 4) наименование и адрес государственного органа, издавшего акт, который подлежит проверке; точное название, номер, дата принятия, источник опубликования, иные данные об оспариваемом акте; 5) нормы Конституции (Устава) субъекта Федерации, а также закона о конституционном (уставном) суде субъекта РФ, дающие право на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта РФ

с жалобой на нарушение основных прав и свобод; б) конкретные основания для рассмотрения жалобы, обозначенные законами субъектов Федерации о конституционных (уставных) судах; 7) позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции (Устава) субъекта Федерации; 8) требование, сформулированное в связи с жалобой на нарушение основных прав и свобод и обращенное к конституционному (уставному) суду; 9) перечень прилагаемых к жалобе документов.

К направляемой в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации жалобе должны быть приложены следующие документы:

1. Текст акта, подлежащего проверке.
2. Доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия представителя, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности, а также копии документов, подтверждающих право лица выступать в конституционном (уставном) суде субъекта РФ в качестве представителя.
3. Перевод на русский язык всех документов и иных материалов, изложенных на другом языке.
4. К жалобе могут быть приложены списки экспертов и иных лиц, которых предлагается вызвать на заседание конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.
5. Некоторые субъекты Федерации обязывают заявителей приложить к жалобе копию официального документа, подтверждающего применение или возможность применения обжалуемого закона, иного нормативного правового акта субъекта РФ при разрешении конкретного дела (республики Адыгея, Северная Осетия — Алания, Коми, Марий Эл, Татарстан). Выдача заявителю копии такого документа производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.
6. Документ об уплате государственной пошлины. Противоречия в данном вопросе были урегулированы введением в Налоговый кодекс РФ главы 25.3 «Государственная пошлина». Государственная пошлина при обращении организаций в органы конституционного правосудия субъектов РФ составляет 3000 рублей, а при обращении физического лица — 200 рублей (ст. 333.23). Государственная пошлина подлежит зачислению в региональный бюджет. Конституционный (уставный) суд субъекта вправе своим решением освободить гражданина, с учетом его материального положения, от уплаты государственной пошлины в полном объеме либо уменьшить ее размер. Уплаченная госпошлина подлежит возврату заявителю в тех случаях, когда обращение не принято к рассмотрению.

Наряду с вышеперечисленными документами заявитель вправе приложить к жалобе и иные материалы и документы, имеющие отношение к конституционной оценке поставленного в обращении вопроса. Сама жалоба и прилагаемые к ней документы должны быть представлены в количестве от двух до семи экземпляров.

Несоблюдение указанных в законах о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации требований влечет за собой отказ в принятии жалобы к рассмотрению.

Правомерность установления жестких требований к конституционной жалобе была предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации¹. Гражданка Л.Н. Пчелкина обратилась в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение ее конституционных прав рядом статей Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». По мнению заявительницы, оспариваемые нормы Закона создают необоснованные преграды для обращения граждан в Конституционный Суд РФ, чем ограничивают их права, закрепленные в ст. 18, 19 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1) и 47 (ч. 1) Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ по данному делу установил следующее. Осуществляя необходимое правовое регулирование, законодатель предусмотрел, что любое заинтересованное лицо вправе согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»² обратиться в надлежащий суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса в порядке, установленном законом, соблюдая, в том числе, требования, предъявляемые к оформлению соответствующего обращения в судебные органы, включая Конституционный Суд Российской Федерации.

Такого рода требования применительно к обращениям, направляемым в Конституционный Суд Российской Федерации, вытекают из смысла ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, которая определяет процессуальные условия судебной защиты основных прав и свобод граждан посредством конституционного судопроизводства. Требования, предъявляемые к жалобам граждан, не направлены на ограничение права на обращение в Конституционный Суд России, а лишь устанавливают в соответствии со ст. 125 и 128 Конституции РФ процедуру его реализации.

Таким образом, требования, предъявляемые к конституционной жалобе граждан и установленные законами о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, не могут рассматриваться как необоснованные препятствия к судебной защите основных прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем определенные сложности вызывает требование предоставления информации об источнике опубликования обжалуемого акта, т. к. нередко бывает, что нормативный правовой акт вообще не публикуется или публикуется в сборниках нормативных правовых актов того или иного субъекта Федерации, которые не всегда доступны для граждан. В некоторых субъектах Федерации закон обязывает заявителей предоставить копию официального документа, подтверждающего применение или возможность применения обжалуемого акта в конкретном деле (Татарстан, Коми, Кабардино-Балкария и др.). Однако истребовать подобный документ было бы проще не гражданам, а конституционному (уставному) суду, в производстве которого находится дело по жалобе.

¹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Пчелкиной Людмилы Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом статей Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2000 г. // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2000. М., 2001. С. 250–253.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1.

Безусловное выполнение всех требований, предъявляемых к жалобам граждан, будет способствовать оперативному реагированию на соответствующие нарушения прав и свобод. Грамотно составленное обращение является залогом достижения заявителем успеха при подаче жалобы. Однако возлагать на граждан такую обязанность представляется весьма обременительным, особенно на региональном уровне конституционного правосудия, учитывая то, что принятое к рассмотрению обращение проверяется аппаратом суда в том числе и на соответствие критериям допустимости. Значимость этих процессуальных положений состоит в том, что они определяют степень доступности конституционного правосудия¹.

На наш взгляд, целесообразно закрепить в законах субъектов РФ о конституционных (уставных) судах следующее правило: устранение некоторых недостатков формы обращения заявителем возможно на стадии предварительного изучения обращения. Это позволит устранять некоторые неточности в обращении до принятия его к рассмотрению по существу региональным органом конституционного правосудия.

¹ См.: Брежнев О.В. Процессуальные аспекты деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2. С. 12.

В.В. Попов,
кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной
юридической академии
vpopov@sgap.ru

Правовые позиции Европейского суда по правам человека по вопросам защиты прав и законных интересов субъектов отношений в сфере налогообложения

Аннотация: в статье рассматриваются правовые позиции Европейского суда по правам человека, связанные с вопросами защиты прав и законных интересов субъектов отношений в сфере налогообложения в соответствии с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, правовые позиции, сфера налогообложения, права и законные интересы субъектов, защита, Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Summary: the article deals with legal positions of the European Human Rights Court connected with problems of protection of rights and lawful interests of participants of taxation relations in accordance with provisions of the Convention on Protection of Human Rights and Basic Freedoms.

Key words: European Human Rights Court, legal positions, sphere of taxation, rights and lawful interests of the subjects, protection, Convention on Protection of Human Rights and Basic Freedoms.

Согласно п. 3 ст. 46 Конституции РФ «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны

все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». Одним из таких межгосударственных органов является Европейский суд по правам человека (далее — Суд). Российская Федерация также подпадает под юрисдикцию данного судебного органа. При этом Россия не имеет права ссылаться на свой суверенитет при нарушениях прав и свобод человека на ее территории.

Суд опирается в своей деятельности на положения Всеобщей декларации прав человека¹ и Конвенции о защите прав человека и основных свобод² (далее — Конвенция). К компетенции Суда относятся вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов.

Российская Федерация присоединилась к Конвенции и Протоколу № 1 к Конвенции 5 мая 1998 г. В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»³ российские граждане могут обратиться в Суд за защитой своих нарушенных прав в течение шести месяцев после того, как исчерпаны внутригосударственные средства защиты. Согласно данному Закону Российская Федерация в соответствии со ст. 46 Конвенции признала и без специального соглашения юрисдикцию Суда обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов. При этом постановления Суда, принимаемые в отношении России, обязательны для всех органов государственной власти и местного самоуправления.

Как указывает П.А. Астафичев, «европейские стандарты в области прав человека не являются чрезмерно жесткими, они оставляют значительную свободу усмотрения для государств-участников. При определенных обстоятельствах допустимо расхождение европейских стандартов, с одной стороны, и российского законодательства и правоприменительной практики — с другой. В этой части механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина приобретает национальные черты»⁴.

Конвенция закрепляет положение, на основании которого «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве» (ст. 13). В основе деятельности Суда лежит принцип субсидиарности, предполагающий обязанность потерпевших сначала обращаться к внутригосударственным средствам правовой защиты, а также обязанность государств предоставлять эффективные средства правовой защиты. Это прямо вытекает из требований ст. 13 Конвенции⁵.

¹ См.: Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995. 5 апр.

² См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 года), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.) // Собр. законодательства Рос Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14, ст. 1514.

⁴ Астафичев П.А. Механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина и проблемы его совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 8.

⁵ См. также: Улетова Г., Малиновский О. К вопросу о повышении эффективности реализации решений Европейского суда по правам человека в правовой системе России // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 6. С. 37.

Статья 14 Конвенции запрещает дискриминацию по отношению гражданам, в том числе имеющим статус плательщиков налогов: «Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

Статья 17 Конвенции содержит запрет на злоупотребление правами: «Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции». А ст. 53 устанавливает гарантии в отношении признанных прав человека: «Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как ограничение или умаление любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой Договаривающейся Стороны или любым иным соглашением, в котором она участвует».

В Протоколе № 1 к Конвенции от 20 марта 1952 г. дополнительно закреплено, что каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. И никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Тем не менее это не лишает государство права обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов (ст. 1).

Как обоснованно констатирует С.И. Калинин, «на первый взгляд, данная статья является не более чем общей нормой, и возможность ее прямого применения к налоговым спорам может быть поставлена под сомнение. Вместе с тем рассмотрение всех налоговых споров осуществляется ЕСПЧ именно на основе анализа соблюдения правил, содержащихся в ст. 1 Протокола № 1». Тем более, что понятие «имущество» Суд толкует весьма широко, понимая под ним наряду с объектами гражданских прав решения арбитражных судов, экономические интересы, правомерное ожидание возврата налога с начислением процентов вследствие нарушения сроков возврата и др.¹

На основании ст. 34 Конвенции Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Однако при этом должны быть соблюдены так называемые «условия приемлемости», установленные ст. 35 Конвенции.

¹ См.: Калинин С.И. Использование правовых позиций ЕСПЧ по налоговым спорам в Российской правоприменительной практике [Электронный ресурс] // Налоговед. 2007. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии со ст. 46 Конвенции государства, присоединившиеся к Конвенции, обязаны исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами.

Б.Л. Зимненко констатирует, что «данная обязательность имеет как международное, так и национально-правовое значение»¹.

В ч. 2 ст. 10 Конвенции обозначены следующие интересы, предполагающие вмешательство со стороны государства: национальная безопасность, территориальная целостность, общественный порядок. В качестве целей Конвенция, в частности, оговаривает защиту прав других лиц; обеспечение авторитета и беспристрастности правосудия.

В связи с этим Суд считает значимым защиту правосудия в той части, что «судебная практика вырабатывает ряд нормативных оснований ограничения прав и свобод человека и гражданина, которые нуждаются в последующем законодательном закреплении». Тем не менее судьи должны иметь сравнительно широкую дискрецию для разрешения конкретных дел, поэтому российскому законодателю целесообразно более активно включаться в процесс защиты прав и свобод человека и гражданина, включая область налогообложения, что связано с реализацией положений ст. Конституции РФ².

По мнению С.И. Калинина, что справедливо, «прецедентная практика ЕСПЧ уже достаточно органично интегрирована в процесс принятия решений российскими судами, в том числе в налоговой сфере»³. Однако, как указывает А.Р. Султанов, «при применении норм Конвенции Российская Федерация должна принимать во внимание всю практику Европейского суда по правам человека, в том числе ту, которая была сформирована по делам, рассмотренным до присоединения России к Конвенции. Однако для реализации данного подхода, прежде всего, нужно обеспечить доступность постановлений и решений Европейского суда по правам человека»⁴.

Между тем для многих российских граждан содержание Конвенции остается закрытым, а, значит, и порядок защиты их прав, предоставляемый Конвенцией. Об этом говорит тот факт, что большое количество жалоб из России не проходит уровень формальной приемлемости, при том что имеются очевидные факты нарушений положений Конвенции.

Подводя итоги, целесообразно сделать ряд выводов в отношении деятельности Европейского суда по правам человека и формулируемых им принципов защиты прав, включая вопросы налогообложения:

- правоприменительная практика отдельного государства в конкретном налоговом деле является объектом контроля со стороны Суда;
- Суд выступает наднациональным механизмом защиты прав субъектов правоотношений, охраняемых Конвенцией, включая область налогообложения;

¹ Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006. С. 314.

² См., например: Астафичев П.А. Указ. соч. С. 11.

³ Калинин С.И. Указ. соч..

⁴ Султанов А.Р. Влияние на право России Конвенции о защите прав человека и основных свобод и прецедентов Европейского суда по правам человека // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 86.

- постановления Суда носят обязательный характер для Российской Федерации, развивая тем самым национальное налоговое законодательство;

- Суд создает правовой прецедент, обязательный, как и любое судебное решение, для исполнения в отношении спорящих сторон и указывающий не только на нарушение их прав, но и варианты защиты, при этом государство самостоятельно определяет меры, необходимые для устранения выявленных нарушений¹;

- роль Суда в толковании Конвенции состоит не в подмене национальных судебных органов, поскольку эти суды применяют внутреннее налоговое законодательство, а в проверке соответствия Конвенции результатам соответствующего толкования².

Таким образом, признание Судом нарушений Конвенции налагает на государство-ответчика определенные обязательства по устранению нарушений в сфере налогообложения в рамках защиты прав субъектов отношений в данной области. При этом Суд указывает, что «государства в принципе свободны в выборе средств, которые ими будут использоваться для выполнения этих обязательств», но в рамках выводов, изложенных в решениях Суда³.

¹ См.: Мурашова Е.Н. Восприятие решений Европейского суда по правам человека национальными правовыми системами и их реализация в деятельности органов власти национального государства // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 149.

² См.: Сальвиа М. де Прецеденты Европейского суда по правам человека. СПб., 2004. С. 57.

³ См.: Абдраштова В.З. Прецедентный характер решений Европейского суда по правам человека // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 127.

В.А. Векслер,

кандидат педагогических наук,
администратор вычислительной сети
Биробиджанского филиала Хабаровской
государственной академии экономики и права
vitalv74@mail.ru

О.Л. Коноваленко,

кандидат юридических наук, зав. кафедрой
Приамурского государственного университета
им. Шолом-Алейхема

Проблема ответственности интернет-провайдера за материалы, размещаемые на подконтрольных ему ресурсах глобальной сети Интернет

51

***Аннотация:** в статье рассматриваются и классифицируются противоправные действия в сети Интернет, не контролируемые провайдерами, направленные на обман пользователей.*

***Ключевые слова:** ответственность провайдеров, административная ответственность, мошенничество в сети Интернет.*

***Summary:** in article are considered and classified unlawful actions in network Internet, not controlled provider, directed on defrauding the users.*

***Key words:** responsibility provider, administrative responsibility, fraud in network Internet.*

Авантюристы действуют почти в каждой сфере человеческой деятельности, не могли они обойти своим вниманием и Интернет. Под мошенничеством с использованием компьютерных сетей и высоких технологий обычно понимаются любая фальсификация операций или присвоение чужих финансовых средств, совершенные путем несанкционированного вмешательства в работу информационных систем, содержимое данных, операционные процессы и приведшие к ущербу, причиненному организации, ее персоналу или клиентам, а также осознанное использование компьютерного оборудования без идентификации или с нарушением идентификации пользователя с целью совершить противоправные действия¹.

Мошенничество в Интернете приобретает все большие масштабы, изобретаются все новые способы по выкачиванию денег с простодушных пользователей сети. Практически полная безнаказанность, анонимность мошенников, большое количество доверчивых людей — все это подпитывает такой вот своеобразный вид «бизнеса».

Соответствующие статьи Уголовного кодекса РФ приравнивают мошенничество в Интернете к обычному мошенничеству: ст. 146 — нарушение авторских и смежных прав; ст. 159 — мошенничество; ст. 171 — незаконное предпринимательство; ст. 272 — неправомерный доступ к компьютерной информации. Среди правонарушений, совершаемых в сети Интернет, не имеющих непосредственного отношения к ст. 272 УК РФ, можно выделить две основные группы. К первой относятся правонарушения, совершаемые с непосредственным использованием сети Интернет и ее возможностей. Ко второй группе относятся такие преступления, при совершении которых Интернет выступает как средство, упрощающее задачу злоумышленникам, например, торговля наркотическими веществами, разжигание межнациональной розни, шантаж, распространение порнографических материалов и т. д.²

Интернет-провайдеры — это организации, которые оказывают администратору домена телематические услуги, обеспечивающие возможность размещения в сети Интернет информации и публичного доступа третьих лиц к этой информации. В мировой практике отношение к вопросу об ответственности провайдеров претерпело эволюционные изменения — от признания невозможности привлечения их к ответственности до расширительного взгляда на ответственность провайдера за материалы, распространяемые с его участием³.

В ведущих европейских странах преобладает подход, согласно которому привлечение провайдера к ответственности за размещенные с его помощью в сети Интернет материалы возможно только при наличии его вины, т. е. в том случае, если провайдер знал о существовании нарушения прав правообладателей. При этом ст. 15 Директивы Европейского Союза № 2000/31/ЕС «Директива об электронной коммерции» обязывает государства-члены Союза не устанавливать в отношении провайдеров каких-либо обязательств

¹ См.: *Лямин Л.В.* Управление противодействием компьютерным мошенничествам // Управление в кредитной организации. 2011. № 1. С. 87–97.

² См.: *Карамнов А.Ю.* Проблемы квалификации в отношении преступлений, совершенных в глобальной сети Интернет // Правовые вопросы связи. 2011. № 1. С. 22–23.

³ См.: Ответственность провайдера. Риндо Компании. URL: <http://lawmark.ru/articles/?n=10145> (дата обращения: 05.02.2012).

по активному повседневному отслеживанию фактов, свидетельствующих о незаконной деятельности в сети Интернет¹. Статья 14 (1) Директивы предусматривает освобождение от ответственности провайдера услуг хостинга, т. е. услуг по хранению информации клиента на сервере провайдера, если: а) провайдер не знает о незаконности деятельности или информации, а в отношении требований о возмещении вреда не знает о фактах или обстоятельствах, очевидно свидетельствующих о незаконности деятельности или информации; б) провайдер, будучи проинформирован, оперативно действует, чтобы удалить такую информацию или прекратить к ней доступ².

В настоящее время в России отсутствует нормативное регулирование ответственности провайдеров за то, что их абоненты имеют доступ к запрещенным ресурсам или ресурсам, используемым в мошеннических схемах. Гражданско-правовая ответственность провайдера доступа может наступить за причинение вреда личности или имуществу гражданина вследствие его деятельности в Интернете либо деятельности его абонентов.

Ответственность провайдеров базируется на том, что они имеют организационно-техническую возможность в любой момент времени воздействовать на информационные общественные отношения своих пользователей. Форма воздействия может быть довольно разнообразной: от блокирования информационного обмена до информирования третьих лиц о содержании передаваемой информации³. Поставщики интернет-услуг могут и должны пресекать незаконную деятельность в сети, в том числе путем отказа в доступе пользователям. Стоит отметить, что было бы очень важно ввести административную (а в некоторых случаях и уголовную) ответственность компаний, предоставляющих хостинг, за ненадлежащую проверку материалов, которые клиенты данных компаний размещают на своих сайтах, в том случае, если данный хостинг был использован для обмана других пользователей.

При этом следует учитывать, что государство в целях борьбы с распространением незаконного контента в Интернете должно придерживаться принципа наличия четкого законодательного разграничения между незаконным и нежелательным контентом сайтов, т. е. вредным или проблематичным с точки зрения некоторых лиц, который должен защищаться в рамках права на свободу слова. При этом содержание какого-либо сайта может быть признано незаконным только на основании соответствующего закона или судебного решения⁴.

¹ См.: Вацковский Ю.Ф. Доменные споры. Защита товарных знаков и фирменных наименований. М., 2009.

² См.: Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce). URL: <http://www.anacom.pt/template12.jsp> (дата обращения: 10.01.2012).

³ См.: Наумов В.Б. Проблема ответственности информационных провайдеров : доклад на II Всероссийской конференции «Право и Интернет: теория и практика». URL: <http://www.ifap.ru/pi/02/r04.htm> (дата обращения: 11.01.2012).

⁴ См.: Зинина У.В. Ответственность интернет-провайдера за незаконный контент в Интернете // *Datum — защита прав оператор и субъектов персональных данных*. URL: http://www.adatum.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=111:-q-q&catid=76:2010-02-23-08-21-36&Itemid=89 (дата обращения: 22.11.2011).

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» также не содержит нормативов, обязывающих оператора связи вводить ограничения на доступ к определенным видам информации. В нормах ст. 13, 15 этого Закона определены круг лиц и их ответственность за осуществление экстремистской деятельности и за распространение экстремистской информации. Операторы связи в их числе прямо не указаны¹. При признании судом материалов экстремистскими суд принимает решение о конфискации таких материалов.

Интернет, безусловно, стал информационной «помойкой», хаотичной и никем не контролируемой — именно это способствует развитию негативных направлений. Только ответственный и обдуманый контроль поможет исправить ситуацию. Следует отметить, что проблема регулирования доступа к материалам сети Интернет требует тщательного исследования с привлечением ведущих специалистов и экспертных организаций. Полагаем вероятным в рамках проекта усиления взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества создать группу по разработке и внедрению предложений по реализации задачи борьбы с обманом в сети Интернет, включающую в себя специалистов всех заинтересованных сторон. В зависимости от того, как будет обусловлена и урегулирована роль провайдеров в информационных общественных отношениях, будет формироваться сеть Интернет. Поэтому можно констатировать, что уже давно возникла насущная потребность в полноценном законодательном разрешении проблемы ответственности информационных провайдеров.

¹ См.: О противодействии экстремистской деятельности : федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 29 апреля 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – КОСТРОМСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.А. НЕКРАСОВА

М.С. Шалумов,
*доктор юридических наук, профессор
Костромского государственного университета
им. Н.А. Некрасова,
судья Верховного Суда Российской Федерации,
член Судебной коллегии по уголовным делам
bora@kmtn.ru*

Высшему юридическому образованию в Костроме исполнилось 10 лет

Сегодняшние костромские студенты-юристы наверняка не поверят, если им сказать о том, что всего лишь 12 лет назад в нашей области не было ни одного учебного заведения, в котором готовили бы специалистов с высшим юридическим образованием. Для решения этой проблемы в вузах была необходима кадровая и учебно-методическая база, однако все попытки тогдашних руководителей костромских университетов «заманить» на работу из других регионов хотя бы одного доктора юридических наук не имели успеха. Доктора наук требовали, прежде всего, предоставления благоустроенного жилья, а этого им никто не мог гарантировать. Да что говорить о докторрах наук, если с 1989 г. и до конца 1990-х гг. автор настоящей статьи был единственным костромичом, имевшим ученую степень кандидата юридических наук, при том жившим и работавшим не в областном, а в районном центре — г. Буге.

Помню, после того, как, работая следователем межрайонной прокуратуры, а затем Буйским межрайонным прокурором, окончил заочную аспирантуру и защитил кандидатскую диссертацию, многие спрашивали, зачем мне это нужно и стоило ли тратить время и силы на обучение и защиту диссертации, если у нас в Костроме не было никаких перспектив для преподавания и научной деятельности. Я отвечал, что придет время, и у нас обязательно будет свой юридический факультет. Тогда это были лишь мечты, но, видимо, правильно говорят, что мечтать никогда не вредно. А если люди для достижения своей мечты еще и прилагают конкретные усилия, и находят единомышленников, то она вполне может стать реальностью.

Уместно напомнить о том, что в советское время в нашей стране существовала достаточно многочисленная общественная организация Общество «Знание» России, которая ставила своей целью распространение среди населения передовых научных и практических знаний, в том числе и правовых.

Члены организации, среди которых были представители всех профессий, включая судей, прокуроров, сотрудников милиции, систематически выступали на предприятиях, в колхозах, учебных заведениях с различными лекциями, наиболее авторитетные лекторы входили в правления и общественные советы региональных подразделений организации, где анализировался и обобщался их передовой опыт. К слову сказать, автор настоящей статьи, работая в Буйской межрайонной прокуратуре, долгое время возглавлял правовую секцию в правлении Буйской районной организации Общества «Знание» России, был избран членом общественного совета Костромской областной организации.

Председателем же правления областной организации Общества «Знание» России в 1990-х гг. являлся Вячеслав Федорович Безбородов. Именно этот человек сыграл решающую роль в открытии в Костромской области первого юридического вуза. Сначала В.Ф. Безбородов, собрав вокруг себя лучших преподавателей костромских учебных заведений, учредил при областной организации и возглавил в качестве ректора одно из первых в нашей области негосударственных образовательных учреждений — «Костромской открытый университет непрерывного образования» (впоследствии был переименован в институт и сокращенно назывался КОИНО), получивший лицензию Министерства образования России на ведение образовательной деятельности по программам среднего профессионального и высшего образования. Кроме того, при КОИНО был открыт колледж, в котором осуществлялась подготовка юристов со средним профессиональным образованием.

В конце 1996 г., сразу после моего назначения на должность заместителя прокурора Костромской области и переезда в Кострому, В.Ф. Безбородов обратился ко мне как к ученому и члену общественного совета Костромской областной организации Общества «Знание» России с просьбой помочь в подготовке учебных программ высшего юридического образования для обучения выпускников юридических колледжей и техникумов, а также лиц, уже имеющих иное высшее образование, в сокращенные сроки. Он решил не ограничиваться деятельностью КОИНО, а идти дальше и искал возможности для сотрудничества с московскими вузами и организации обучения в г. Кострома юристов по программе высшего профессионального образования.

В 1997 г. КОИНО заключил договор о партнерстве с Международным университетом бизнеса и управления, однако продолжал поиск партнера в лице государственного вуза. 17 июня 1998 г. по инициативе В.Ф. Безбородова между КОИНО и крупным московским вузом — Московским государственным университетом экономики, статистики и информатики (сокращенно МЭСИ), в составе которого действовал Институт менеджмента, маркетинга и права (в дальнейшем реорганизован в Институт права и гуманитарного образования), был заключен Договор о сотрудничестве в сфере образовательной деятельности. На основании данного договора МЭСИ открыл в г. Кострома на ул. Советской, д. 10 Центр дистанционного обучения, преобразованный в дальнейшем в Костромское представительство МЭСИ. Директором Центра, а затем Представительства, был назначен В.Ф. Безбородов, а первым на-

чальником его учебного отдела — перешедшая из сельхозакадемии Татьяна Викторовна Иванова (многие костромичи знали ее в качестве директора Костромского технологического техникума, куда она потом ушла работать). Проректором по учебной работе являлся Александр Васильевич Лебедев.

Ими и другими сотрудниками КОИНО была проделана большая работа по подготовке программ и учебно-методических материалов, а также привлечению к чтению лекций и проведению практических занятий со студентами лучших ученых, преподавателей костромских вузов и специалистов-практиков, многие из которых также являлись членами Общества «Знание» России. Особенно хотелось бы отметить активное участие в деятельности Центра бывшего консультанта областного управления юстиции, большого энтузиаста в деле правового образования и воспитания населения Леонида Ивановича Прийменко, который много лет на высоком профессиональном уровне читал студентам лекции и вел практические занятия, а также постоянную методическую помощь руководству Центра со стороны помощника заместителя губернатора Костромской области Анатолия Григорьевича Кирпичника (в настоящее время первый проректор КГУ им. Н.А. Некрасова).

В том же году из числа выпускников колледжа КОИНО и костромичей, имевших высшее образование и желающих получить второе (юридическое) высшее образование, был осуществлен непосредственно в г. Кострома, по месту нахождения Центра дистанционного обучения, первый набор студентов-юристов по программе получения высшего профессионального образования в сокращенные сроки. Студенты зачислялись в МЭСИ, а их обучение проводилось на месте, в г. Кострома, силами преподавателей, получивших сертификат московского вуза.

С согласия прокурора области я в свободное от прокурорской службы время также вел в Центре занятия со студентами-юристами по дисциплинам уголовно-правового направления и оказывал КОИНО и Центру помощь в подготовке учебных и научно-методических материалов. Более того, прокуратура и другие правоохранительные органы области были заинтересованы в том, чтобы, с одной стороны, жители области имели возможность получить на месте качественное высшее юридическое образование, а с другой стороны, чтобы сами правоохранительные органы имели возможность осуществлять контроль за качеством этого образования.

В сентябре 2000 г. в Костромском центре дистанционного обучения МЭСИ состоялся первый выпуск специалистов с высшим юридическим образованием. В состав назначенной приказом Министерства образования РФ Государственной аттестационной комиссии, принимавшей выпускной экзамен и защиту дипломных работ выпускников, вошли директор Института права и гуманитарного образования МЭСИ Андрей Александрович Романов, заместитель директора Павел Юрьевич Федоров (в настоящее время является директором этого Института), заведующий кафедрой административного и финансового права МЭСИ Алексей Владимирович Шавров, директор Костромского центра дистанционного обучения МЭСИ — ректор КОИНО Вячеслав Федорович Безбородов. Приказом Министерства образования, на

основании ходатайства МЭСИ и по согласованию с прокурором Костромской области председателем Государственной аттестационной комиссии был назначен автор настоящей статьи.

Государственную аттестацию успешно прошли более 40 выпускников. Все они получили государственный диплом МЭСИ о высшем образовании по специальности «Юриспруденция» с присуждением квалификации «Юрист». Многие из первых выпускников сейчас работают в судебных, правоохранительных и других государственных органах, в адвокатуре, юрисконсультантами крупных организаций, руководителями. Среди них можно назвать федерального судью Шарьинского районного суда Жохову Светлану Юрьевну, помощника Буйского межрайонного прокурора Теплова Сергея Викторовича, следователя следственного управления при УВД г. Кострома Морарь Виолетту Никифоровну, адвокатов Кольцова Сергея Борисовича (г. Буй), Романову (Смирнову) Марину Михайловну и Смирнова Артема Николаевича (г. Кострома).

Учитывая результаты широкой образовательной деятельности Центра, руководство МЭСИ в 2002 г. преобразовало его в Костромское представительство. В течение 2000–2006 гг. представительство ежегодно осуществляло выпуски специалистов — юристов с высшим образованием. Многие из них сейчас уже работают федеральными и мировыми судьями, прокурорами, следователями, адвокатами, юрисконсультантами, руководителями различных организаций. К примеру, Юлия Владимировна Шумилова, проработав после окончания Костромского представительства МЭСИ мировым судьей, федеральным судьей Ленинского районного суда г. Костромы, недавно назначена судьей Костромского областного суда, членом судебной коллегии по уголовным делам. Однако время показало, что такая форма образовательной деятельности, как представительство московского вуза, при отсутствии на месте кафедр и других учебных и научных подразделений, стала в определенной мере сказываться на качестве обучения. Лично у меня все более складывалось убеждение, что наша область нуждается в собственном юридическом вузе, где могла бы проводиться подготовка не только студентов, но и научно-педагогических кадров, формироваться своя юридическая научная школа.

Знаю, что об этом мечтали и руководители наших университетов, но препятствием, как уже отмечалось выше, являлась кадровая проблема. Поэтому, когда я в 2002 г., защитив докторскую диссертацию, обратился к руководству Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова с предложением открыть кафедру права, оно было горячо поддержано ректором Николаем Михайловичем Рассадиным. Но это событие явилось началом уже другой истории — истории создания в Костромском государственном университете им. Н.А. Некрасова своего юридического факультета, которой будет посвящено много других публикаций.

А данную статью хотелось бы закончить самыми добрыми словами в адрес Вячеслава Федоровича Безбородова, Татьяны Викторовны Ивановой и всех тех их соратников, кто стоял у истоков высшего юридического образования в Костромской области.

Н.Э. Шалумова,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры судебной и
правоохранительной деятельности,
декан юридического факультета
Костромского государственного
университета им. Н.А. Некрасова
bora@kmtn.ru

**Юридический факультет
Костромского государственного университета
им. Н.А. Некрасова — центр подготовки
профессиональных кадров
для Костромской области**

***Аннотация:** в статье освещается деятельность Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова, который в настоящее время стал центром подготовки профессиональных кадров Костромской области.*

***Ключевые слова:** университет, образование, профессиональные кадры.*

***Summary:** the article is devoted to the Kostroma state university named after N.A. Nekrasov, which became the center of preparation of professional specialists for Kostroma region.*

***Keywords:** university, education, professional specialists.*

1 сентября 2003 г. в Костромском государственном университете им. Н.А. Некрасова открылась кафедра права и институциональной экономики, прежде входившая в состав Института экономики КГУ им. Н.А. Некрасова. Большую помощь в создании кафедры оказали кандидат педагогических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, ректор Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова Николай Михайлович Рассадин и директор Института экономики доктор технических наук, профессор Зинаида Васильевна Брагина. Первоначально на кафедре было всего три юриста: судья Костромского областного суда, доктор юридических наук М.С. Шалумов (по совместительству), прокурор в отставке, старший советник юстиции Н.Э. Шалумова и бывший адвокат А.Ф. Грехов. Но уже в следующем году к преподаванию были привлечены кандидат юридических наук В.В. Груздев, кандидат исторических наук С.О. Садовский, юристы-практики В.А. Гучинский, Е.Е. Красавина, Н.В. Шацкая, ряд ведущих преподавателей гуманитарных дисциплин университета. Был разработан предусмотренный госстандартом комплекс учебно-методических документов, что позволило университету успешно пройти лицензирование по специальности «Юриспруденция» и в ноябре 2004 г. осуществить первый набор студентов по заочной форме обучения (сокращенные сроки), а в августе 2005 г. открыть обучение по очной и заочной формам.

Достаточное количество студентов всех форм обучения послужило основанием для издания ректором университета Н.М. Рассадиным приказа о реорганизации кафедры права и институциональной экономики и создании

15 августа 2005 г. в структуре КГУ им. Н.А. Некрасова юридического факультета в составе кафедры судебной и правоохранительной деятельности (доктор юридических наук, профессор М.С. Шалумов) и кафедры гражданского права и государственного управления (кандидат юридических наук, доцент В.В. Груздев). При факультете были открыты кабинеты правовой информатики, римского права, криминалистическая лаборатория, налажено сотрудничество с Международным центром изучения римского права. В декабре 2005 г. профессорско-преподавательский коллектив факультета оказал автору настоящей статьи высокое доверие, избрав деканом юридического факультета.

В конце 2006 г. при кафедре судебной и правоохранительной деятельности была открыта аспирантура по научной специальности 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура». В сентябре 2007 г. был произведен набор первых аспирантов на очную и заочную формы обучения. Один из первых аспирантов, Лукоянов Денис Николаевич, подготовил, представил к защите и успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Правовой статус председателя районного суда как организатора эффективного правосудия». Его достижения в обучении были отмечены стипендией Правительства РФ.

В 2007 г. на факультете была открыта третья специализированная кафедра.

В мае–июне 2008 г. факультет осуществил первый выпуск специалистов с высшим юридическим образованием из числа студентов заочной формы обучения (сокращенные сроки). Государственная аттестационная комиссия, возглавляемая председателем Костромского областного суда, заслуженным юристом Российской Федерации В.С. Ивановым, отметила высокий уровень теоретических знаний выпускников и их готовность к практической деятельности, что позволило факультету пройти государственную аккредитацию по специальности «Юриспруденция».

Летом 2010 г. состоялся первый выпуск студентов дневной формы обучения. С этим выпуском юридический факультет отметил свое первое пятилетие! В сентябре 2011 г. была создана четвертая кафедра — «Правового обеспечения профессиональной деятельности».

Научная работа студентов предполагает посещение студенческого научного общества юридического факультета КГУ им. Н.А. Некрасова «Правовед» и самостоятельное исследование интересующей их темы под руководством преподавателей кафедр, участие в конкурсах научных работ, конференциях и олимпиадах разного уровня.

Студенты активно вовлечены в науку, ежегодно участвуют в конкурсе студенческих научно-исследовательских работ КГУ им. Н.А. Некрасова; в областной научно-практической конференции, выставке «Шаг в будущее»; в межрегиональной научно-практической конференции студентов «Ступени роста»; в международной научно-практической конференции «Межкультурные коммуникации в профессиональной сфере»; во Всероссийской олимпиаде научных и студенческих работ в сфере профилактики наркомании и наркопреступности; в Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов»; в открытом конкурсе на лучшую

научную работу студентов по естественным, техническим и гуманитарным наукам в высших заведениях Российской Федерации.

Студенты факультета не только принимают участие в региональных, всероссийских и международных научных конференциях, конкурсах, олимпиадах, но и занимают призовые места. В 2009 г. за успехи в учебе и научно-исследовательской деятельности студентке юридического факультета А.В. Шацкой была назначена стипендия Президента Российской Федерации.

С декабря 2010 г. по апрель 2011 г. под эгидой Молодежного союза юристов Российской Федерации проходил 13-й ежегодный конкурс среди студентов-юристов «Всероссийская студенческая юридическая олимпиада». Жюри было отмечено высокое качество подготовки конкурсантов — студентов юридического факультета Гюльназ Чингиз кызы Исаевой и Максима Геннадьевича Гречишкина, ставших финалистами конкурса.

Научно-исследовательская работа на юридическом факультете будет продолжаться в данном направлении, мы ожидаем от молодых юристов новых открытий и участия в научных мероприятиях.

На факультете особое внимание уделяется такому направлению деятельности, как воспитательная, внеучебная работа со студентами, ее организация и руководство.

Воспитательная работа на факультете ведется по следующим направлениям: 1) помощь и поощрение студентов в учебной и самостоятельной научно-исследовательской работе; 2) профессиональное воспитание; 3) возможность самореализации студентов (выявление, развитие творческих, организаторских способностей и т. д.) и организация их досуга (проведение внутрифакультетских мероприятий).

В рамках воспитательной работы и научной деятельности ежегодно на факультете проводятся: олимпиада среди всех студентов факультета на выявление «Самого умного», конкурс «Эрудит» среди команд разных курсов и другие.

Профессиональное воспитание проходит по таким направлениям как: юридическая клиника, отряд «Правопорядок», профориентационная работа со старшеклассниками города.

Осенью 2008 г. на юридическом факультете КГУ им. Н.А. Некрасова была создана юридическая клиника. 23 октября 2008 г. студентами и преподавателями юридического факультета был проведен первый прием граждан.

Основными направлениями деятельности юридической клиники являются:

- 1) подготовка студентов к практической юридической деятельности путем применения интерактивных методик обучения;
- 2) оказание студентами под контролем и руководством преподавателей правовой помощи населению Костромской области.

В рамках второго направления деятельности юридическая клиника непосредственно выполняет условия Соглашения об организации работы по предоставлению бесплатной юридической помощи от 17 октября 2008 г. № 17-д, заключенного между администрацией Костромской области, Костромским региональным отделением общероссийской общественной организации

«Ассоциация юристов России» и Костромским государственным университетом им. Н.А. Некрасова.

Деятельность юридической клиники организуется в форме общественной приемной, в которой студенты юридического факультета под руководством куратора клиники доцента кафедры правового обеспечения профессиональной деятельности А.Г. Сироткина осуществляют прием граждан и оказывают им бесплатную правовую помощь. Работа в клинике позволяет студентам применить и закрепить свои знания, полученные при изучении многих правовых дисциплин. Тематика обращений граждан очень разнообразна. При этом почти треть вопросов носят гражданско-правовой характер.

Участие в работе юридической клиники позволяет студентам приобрести практический опыт, используя знания, умения и навыки, приобретенные в процессе обучения, в первую очередь по таким учебным дисциплинам, как «Гражданское право», «Гражданско-процессуальное право», «Трудовое право», «Жилищное право», «Защита прав потребителя». Работая с непосредственным участником конкретных правоотношений, получая информацию из первых уст, студенты сталкиваются с реалиями правовой системы. Они самостоятельно консультируют граждан, что дает им возможность по-настоящему почувствовать себя юристами. Это не теоретическое обсуждение чужого опыта (как на традиционных занятиях), не наблюдение за работой профессионалов (как в ходе ознакомительной практики), не помощь в работе (как на производственной практике). Это полноценная самостоятельная работа.

Из числа граждан, обратившихся в юридическую клинику за правовой помощью, около половины составляют пенсионеры, т. е. лица, которым особенно необходима поддержка общества и государства, значительная их часть — работники бюджетной сферы и безработные.

Клиника продолжает работать и развиваться. Начала действовать виртуальная юридическая клиника на сайте КГУ им. Н.А. Некрасова, где осуществляется консультирование в электронной форме. Совместно с сотрудниками Прокуратуры Костромской области участники юридической клиники проводят занятия со школьниками, направленные на правовое просвещение несовершеннолетних и профилактику правонарушений.

В декабре 2006 г. на юридическом факультете был создан орган студенческого самоуправления — Студенческий совет. На наш взгляд, данная структура на факультете необходима, она призвана решать многочисленные проблемы и задачи, стоящие в данный момент перед студенчеством. Основываясь на принципах демократии, студенческий совет позволяет наиболее эффективно взаимодействовать студенческому коллективу с администрацией факультета для достижения следующих целей: управление жизнедеятельностью студенческого коллектива; реализация прав на участие в решении вопросов, касающихся студентов; поддержка социальных инициатив; развитие организационных навыков в самоуправлении; создание условий для наиболее полного раскрытия и реализации творческого потенциала студентов; пропаганда здорового образа жизни среди студентов; формирование активной гражданской позиции.

Студенческий совет (совместно с профоргом) также выступает в качестве одного из организаторов ежегодных факультетских мероприятий, таких как: «День знаний», «Посвящение в студенты 1 курса» (с выездом на базу отдыха), «Студент года», «Родительское собрание первокурсников», «КВН», «День кадровика», «Бал юристов», «День студента», «День учителя», «Мисс факультета», «Мужчина года», «Чемпионат по мини-футболу среди студентов и преподавателей факультета» и многих других.

Для эффективного осуществления воспитательной работы на факультете введено кураторство, целью которого является оказание содействия в адаптации студентов-первокурсников к вузовской системе образования и контроль, помощь в процессе обучения студентам старших курсов. Деятельность куратора является частью учебно-воспитательной работы факультета и кафедры. Куратор осуществляет свою деятельность в течение всего учебного года, согласует деятельность других преподавателей и служб, участвующих в образовательном процессе. Данная работа координируется деканом, помощником декана по организационно-воспитательной работе.

Организационная, творческая, спортивная и общественная деятельность очень важны для развития нашего факультета. В течение этих лет многие студенты активно проявляли себя, за что неоднократно награждались грамотами и благодарственными письмами.

Научно-исследовательская работа — одно из приоритетных направлений деятельности преподавателей и студентов юридического факультета КГУ имени Н.А. Некрасова.

Важную роль в научно-исследовательской деятельности факультета и подготовке педагогических кадров играет аспирантура. Ежегодно осуществляется набор аспирантов и соискателей из различных регионов России по научной специальности 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура» на очную и заочную формы обучения. Темы исследований определяются с учетом приоритетных научных направлений работы кафедры судебной и правоохранительной деятельности. Научное руководство осуществляют профессор кафедры: судья Верховного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор М.С. Шалумов и доктор юридических наук, профессор Ф.М. Кобзарев.

Преподаватели юридического факультета приглашаются в качестве официальных оппонентов по кандидатским и докторским диссертациям. На кафедрах факультета регулярно обсуждаются проекты отзывов на диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора юридических наук, по которым Костромской государственной университет выступает в качестве ведущей организации, а также отзывы на авторефераты диссертаций.

Преподаватели юридического факультета активно публикуются в ведущих научных журналах, ими издан ряд монографических исследований: Шалумов М.С. Программа расследования преступных нарушений правил электробезопасности: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. — М., 1997. — 80 с.; Шалумов М.С. Прокуратура в современном Российском государстве. — Кострома, 2001. —

132 с.; Шалумов М.С. Система функций российской прокуратуры. — Кострома, 2003. — 140 с.; Кобзарев Ф. М. Проблемы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства. — М., 2006. — 24 п.л.; Шалумова Н.Э. Организация работы правоохранительных и судебных органов по реабилитации. — Кострома, 2008. — 210 с.; Груздев В.В. Человек и право: исторические, общетеоретические и цивилистические очерки. — Кострома, 2010. — 463 с.; Груздев В.В. Правовое состояние личности: история, теория, практика. — Кострома, 2011. — 476 с.; Спивак С.Г. Назначение наказания по совокупности преступлений и совокупности приговоров. — Кострома, 2010. — 219 с.; Рошин Б.Е. Военный коммунизм: всеобщая трудовая повинность (идеологические и юридические аспекты). — Кострома, 2011. — 187 с.; Рошин Б.Е. Регулирование труда в России до Октябрьской революции 1917 г. (историко-правовой аспект). — Кострома, 2011. — 200 с. и др.

С 2009 г. при кафедре судебной и правоохранительной деятельности юридического факультета Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова функционирует научно-образовательный центр по изучению проблем научной организации судебной власти и правоохранительной системы «Судебная реформа» (далее — НОЦ КГУ «Судебная реформа»). Коллективом НОЦ осуществляется комплексная научно-исследовательская работа на тему «Эффективная организация работы районного суда как основного звена системы судов общей юрисдикции», в рамках которой подготовлена кандидатская диссертация аспирантом Д.Н. Лукояновым. В 2010 г. НОЦ принимал участие в открытом конкурсе на право заключения государственного контракта на выполнение поисковых научно-исследовательских работ для государственных нужд с несколькими участниками, проводимом Федеральным агентством по науке и инновациям в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

Ежегодно на юридическом факультете проводится всероссийская научно-практическая конференция, посвященная главному государственному празднику — Дню Конституции Российской Федерации. Так, в 2005 г. проходила конференция «Конституция России как основа развития российского права», в 2006 г. — «Конституционные основы совершенствования судебной и правоохранительной системы Российской Федерации», в 2007 г. — «Основной закон государства и защита прав и свобод граждан», в 2008 г. — «Конституционно-правовые основы регулирования имущественных отношений и защиты имущественных прав», в 2009 г. — «Конституционные и международно-правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации: новое законодательство и проблемы его применения», в 2010 г. — «Личность, право, власть в современной России», в 2011 г. — Конференция «Модернизация функций права и государства: традиции, установки, тенденции, перспективы».

Конференции привлекают внимание широкого круга участников как научной, так и практической сфер деятельности. В конференциях принимают участие научные работники и преподаватели ведущих юридических вузов

и факультетов России из Москвы, Санкт-Петербурга, Самары, Нижнего Новгорода, Тамбова, Воронежа, Саратова, Иванова, Ярославля и других городов, действующие судьи, работники органов прокуратуры, руководители юрисдикционных органов.

В заключение хочется отметить, что подавляющее большинство выпускников достойно представляют наш факультет в судебных, правоохранительных органах, юридических службах организаций, с благодарностью вспоминают своих преподавателей, раскрывших им тайны юридической профессии. Поэтому мы не только гордимся нашей историей, но и уверенно смотрим в будущее.

В.В. Груздев,

*кандидат юридических наук, доцент,
зам. декана юридического факультета,
зав. кафедрой Костромского государственного
университета им. Н.А. Некрасова;
член избирательной комиссии
Костромской области
bora@kmtn.ru*

Правовое состояние личности в общеидеологическом правовом воздействии

***Аннотация:** в статье рассматривается воздействие правовых принципов, правосознания и правотворчества на правовые состояния личности. Определяются место и роль правового состояния личности в общеидеологическом воздействии юридической надстройки.*

***Ключевые слова:** право, воздействие, состояние, личность, принцип, правосознание, правотворчество.*

***Summary:** in the article the influence of legal principles, law-consciousness and law-making upon legal statuses of a person are considered. The place and role of the legal statuses of a person in the general ideological influence of juridical superstructure are determined.*

***Key words:** right, influence, status, person, principle, law-consciousness, law-making.*

Реализация прав зависит не только от наличия самих прав, возникающих на основе норм действующего законодательства, но и от иных факторов, отражающих соотношение реального и идеального положения человека как субъекта права. Поскольку человек — это сложная, многомерная физиологическая, психоэмоциональная конструкция, несущая общие и специфические черты его социальности, развитости определенных качеств, рациональное и иррациональное в своем поведении¹, разнообразие свойств личности оказывает воздействие на претворение и воплощение возможностей, заложенных в правоспособность и субъективные права, в действительность — реальное поведение

¹ См.: Рыбаков О.Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. Саратов, 2003. С. 6; Его же. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004. С. 18.

субъекта. А многоаспектность правовых интересов личности предопределяет исследование других правовых явлений, способных обеспечить их удовлетворение.

С этой точки зрения понятие «правовое состояние личности» относится к резерву права, поскольку его потенциал заключается в способности обеспечить действенность правовых средств, результативность всего процесса социального управления.

Под правовым состоянием личности нами предлагается понимать установленные права или предусмотренные в правовых моделях юридически значимые естественные или нормативные свойства (систему свойств) человека в определенный момент или период времени, обуславливающие возникновение и (или) изменение или возможность возникновения и (или) изменения правовой ситуации¹.

На внутренний мир личности, на ее правовые установки оказывает общеидеологическое воздействие вся правовая действительность, которая взаимообуславливается существующей системой правовых ценностей. В связи с этим актуализируется вопрос определения места правового состояния личности в общеидеологическом правовом воздействии.

Правовое воздействие есть активизация широкого и не всегда прогнозируемого спектра воздействующих свойств и характеристик правовых явлений. Охватывающее собой все виды влияния и пути воздействия правовых явлений на действительность, оно достаточно разнообразно. Наряду со специально-юридическим воздействием, в общем идеологическом воздействии права выделяют два основных канала, по которым оно осуществляется — информационный и ценностно-ориентационный.

Механизм правового воздействия характеризует процесс влияния правовых факторов на иные правовые явления, а также различные сферы общественной жизни, что позволяет в необходимых случаях вычлнить и подвергнуть анализу воздействующее правовое явление во взаимосвязи с объектом его воздействия. Однако это не означает игнорирования исследования влияния экономических, политических и других социальных факторов. В данном случае имеется в виду возможность их последующего анализа применительно к связи с воздействующими правовыми явлениями.

Если верно, что предельность, потенциальные возможности правового воздействия необходимо рассчитывать, исходя не из внешних поведенческих актов, а из внутренней поведенческой структуры, свойств личности, определяющих ее поведение в целом², то правовые состояния личности в механизме правового воздействия следует рассматривать с точки зрения выделения среди влияющих правовых явлений основных. К таковым мы относим правовые принципы, правосознание и правотворчество. Анализ их закономерных связей с правовыми состояниями личности позволяет охарактеризовать последние не только как объект, но и как фактор воздействия.

Влияние права как идеологического, воспитательного фактора по своей сути не является для него специфическим. Эта сторона юридического воздей-

¹ Подробнее см.: *Груздев В.В.* Субстанциональные признаки правовых состояний личности // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 67–70.

² См.: *Орзих М.Ф.* Личность и право. М., 1975. С. 49.

ствия в принципе не отличается от влияния на общественную жизнь других идеологических форм и средств. По главным особенностям своего содержания идеологическое воздействие выступает как общее, подчиняющееся единым закономерностям функционирования идеологии, ее влияния на социальную действительность. Имея важное, но строго определенное значение, понятие «механизм правового воздействия» в то же время способно обогатить целостное, единое содержание общей теории права, содействовать формированию собственной проблематики, относящейся к социологии права¹.

Несмотря на то, что правовые принципы непосредственно не участвуют в регламентации волевых актов, их влияние на сознание и волю участников регулируемых отношений сомнению не подлежит². Вызывая в сознании определенные мотивы поведения, они указывают основы, общее направление правового регулирования, его цели и задачи.

Следует согласиться с тезисом о том, что принципы права как руководящие положения выражаются в праве, закрепляются в содержании его норм. Правовые принципы могут быть выражены в принципах права. Однако главное в них то, что по своему содержанию они являются объективными, т. е. обусловленными характером общественных отношений и отражают объективные закономерности общественного развития. Важнейший вопрос их соотношения состоит в степени соответствия принципов права правовым принципам или, другими словами, адекватности отражения в принципах права закономерностей общественного развития.

Для решения этого вопроса целесообразно рассмотреть принцип равенства применительно к участникам имущественных отношений.

Формальное равенство субъектов права есть абстрагирование от реально существующего неравенства (экономического, социального и т. д.). Но такое абстрагирование нельзя возводить в абсолют, поскольку в противном случае право превращается в свою противоположность. Так, существуют ситуации, когда неравенство функциональных возможностей одного субъекта по сравнению с функциональными возможностями других участников может оказать воздействие на степень удовлетворения интересов. Конкретизация определенных правовых состояний субъектов, влияющих или способных повлиять на определенный и необходимый характер их действий, как исключение из абстрактного равенства сторон, имеет потенциал для обеспечения равенства возможностей. Такая конкретизация не может носить абстрактного характера, а выступает в качестве исключения из общего принципа о равенстве участников имущественных отношений. В этом исключении, как и в самом равенстве как принципе гражданского права, находит свое проявление правовой принцип равенства.

В публичном праве принцип равенства не способен охватывать все случаи дифференциации правовой регламентации в зависимости от социальных или биологических свойств личности. Поэтому правовые состояния личности

¹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 211–212, 277.

² См.: *Витченко А.М.* Механизм правового регулирования социалистических общественных отношений, его понятие и структура // Вопросы теории государства и права. Вып. 1. Саратов, 1968. С. 77.

также выступают средством обеспечения общеправового принципа сочетания стимулирования и ограничения, который ориентирует на обеспечение роли права как особого государственного регулятора общественных отношений¹. В данном случае правовые состояния личности выполняют функцию условий использования, с одной стороны — правомочий, дозволений, льгот и т. д., с другой — ограничений, запретов и т. п. как специфических правовых средств, обеспечивающих цели правового регулирования. Данный принцип применяется преимущественно в публично-правовых отношениях, где государство за счет своих материальных ресурсов может восполнить соответствующий эквивалент. Последний будет использоваться для обеспечения тех отношений, стороной которых является субъект — носитель данных правовых состояний.

Правовые состояния для личности как их носителя могут выступать как в положительном, так и в отрицательном значении. В одних случаях они являются средством обеспечения предоставления преимуществ, в других — служат целям индивидуализации ответственности, в третьих — способствуют выравниванию функциональных возможностей. Этим они не только обеспечивают позитивное воплощение принципов права, но и отражают объективные закономерности общественного развития.

Правосознание выступает обязательным и ведущим элементом работы процесса механизма правового воздействия. Все воздействующие правовые явления так или иначе сходятся к правосознанию как узловому элементу механизма правового воздействия, где правосознание имеет значение условия существования других правовых явлений, ими обуславливается и (или) опосредуется.

Отдельные формы выражения правосознания не могут не отражать правовые состояния личности, поскольку последние в значительной степени касаются самих носителей правосознания. В сознании каждой личности формируется представления о юридически значимых свойствах, которые способны влиять на степень удовлетворения ее интересов и потребностей. Поэтому правосознание не может игнорировать возможную зависимость юридических эффектов от существования данных явлений.

Правосознание выражает знания, взгляды, идеи, представления, убеждения, настроения, чувства, переживания и оценки субъекта, группы, общества по поводу юридически значимых состояний, которые принадлежат их носителям как участникам общественных отношений.

Ставя вопрос о факторах, обуславливающих воззрения на правовые состояния личности, необходимо отметить марксистскую теорию, рассматривающую правовые воззрения и правовые отношения как порождение производственных отношений. Если пороки сознания и воли человека сказываются отрицательным образом на имущественном положении его или его родственников, это предопределяет соответствующие идеи и представления, а также оценку существующего нормирования. Поэтому практически не обсуждается вопрос о справедливости, разумности или целесообразности юридикации состояний лиц, которые по состоянию здоровья не могут понимать значения своих действий или руководить ими. В этом выражается

¹ См.: Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 163.

основанная на существующих экономических отношениях общность взглядов, идей, представлений и убеждений, свойственная практически любому обществу в разное время.

В то же время правосознание — есть идейный источник норм права. Развитие общества, динамические изменения всей социальной жизни нередко подготавливает почву для того, что еще до введения новых норм их содержание проникает в индивидуальное, групповое или общественное правосознание. Если позитивное право, регламентирующее юридические характеристики человека, воспринимает сложившееся в обществе правосознание, то вопрос о «правильном и неправильном» впоследствии обычно не поднимается. По крайней мере, до соответствующих изменений самого общества, точнее, тех ценностей, которые разделяются в данном обществе.

Правосознание обладает опережающими способностями. По отношению к правовым состояниям личности это дает возможность видеть связь юридически значимых свойств человека с социально-экономической практикой в перспективе, создавать модель будущего с точки зрения формирующихся тенденций юридической релевантности свойств личности в механизме правового воздействия. В этом смысле вполне вероятно появление новых правовых состояний личности, которые выступят в качестве продукта правосознания современной информационной эпохи.

В то же время правосознание не ограничивается лишь предвидением будущего. Научное предвидение может относиться к тому, что уже существует, но в силу определенных причин пока еще не обнаружено сознанием. Применительно к правовым состояниям личности на правосознание воздействует новая информация относительно свойств, природы и организма человека. Данный процесс вполне закономерен, т. к. психология, антропология, медицина, биология и другие науки, предметом изучения которых является человек, динамично развиваются, поставляя для общественных наук новые знания.

Может сложиться ситуация, когда закрепление новых правовых состояний личности или изменение регламентации существующих произойдет вопреки сложившемуся в обществе правосознанию. Речь идет об идеях, функционирующих в группах, обладающих возможностями воздействовать на законотворческий процесс. В реальности такое изменение законодательства представить трудно, поскольку оно постоянно оценивается, домысливается и корректируется с позиций массового правосознания, а также моральных принципов, норм и категорий. И, несмотря на то, что обществу, посредством норм права, (возможно, небезуспешно), будут навязываться определенные взгляды, идеи, представления и убеждения, окончательное «примирение» правосознания и позитивного права в этом случае скорее всего не наступит. Если же это произойдет, то это будет характеризовать не только обновленное правосознание, где человек в иерархии ценностей будет перемещен на более низкую ступень, но и признаки вероятного изменения основ самого общества и государства.

Формирование общественного правосознания является условием правотворчества. Ввиду социально-экономического значения, которое правовые

состояния приобретают для каждой личности, их регламентация относится преимущественно к сфере законодательства.

Начальным этапом законотворчества следует рассматривать формирование идеи законопроекта. Существует значительная разница между идеей текущего законопроекта, по узким, специальным вопросам и идеей законопроекта, направленного на установление, изменение или отмену регламентации правовых состояний личности. Для последних характерна высокая социально-общественная значимость, которая проявляется в необходимости глубокого и всестороннего обоснования предлагаемых законодательных нововведений.

Правовые состояния личности, как правило, есть производные иных состояний личности. Поэтому придание им юридического значения нередко требует «проникновения» в специальные, не юридические сферы знаний о человеке. Это предопределяет необходимость привлечения ученых и специалистов из различных областей знания, сбора и переработки большого количества разнообразной информации. Даже незначительные изменения правовой регламентации правовых состояний личности не могут не требовать прохождения непростого пути от формирования идеи законопроекта, составления его концепции до формирования рабочей группы и создания законопроекта.

При составлении проекта закона правотворческий орган должен решить, при каких реальных свойствах человека как субъекта права его действиям нормами права будет даваться одна оценка, а при каких свойствах — другая. Это вызывает вопрос о том, насколько глубоко законодатель может проникнуть в правовую действительность. Поэтому одной из задач законодателя является выявление существующих теоретических знаний об объективных закономерностях такого явления, как правовые состояния личности и творческое их использование в процессе создания проекта закона.

В системе обеспечения создания законопроекта¹, предметом регулирования норм которого выступают правовые состояния личности, необходимо выделять такие элементы, как правила информационного обеспечения и меры демократической поддержки. Информация относительно регламентации состояний личности должна включать: научные данные о свойствах человека, а также те стороны общественного развития, на которые они могут воздействовать позитивным или негативным образом; имеющиеся научные исследования по этому вопросу; текущую ситуацию правового опосредования состояний личности; результаты мониторинга нормативных актов и определение тех из них, которые затрагивают указанные вопросы; альтернативные проекты, касающиеся регламентации правовых состояний личности; анализ отечественного и зарубежного опыта регламентации правовых состояний личности; прогноз развития общественных отношений, а также степень и меру удовлетворения интересов личности, которые возможны при условии реализации (не реализации) планируемых изменений; результаты анализа общественного мнения по этому вопросу.

¹ См.: Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. С. 265–266 (автор главы — Ю.А. Тихомиров).

Указанные меры обусловлены российской духовной спецификой и само-бытными культурными предпосылками, поскольку для русского типа правовой идентификации характерно стремление правосознания вкладывать в явления права собственный социально-этический смысл, стихийно-практический поиск справедливости вне строгой позитивистской юридической формы¹. В связи с этим следует учитывать, что правовые состояния личности выступают в качестве правовых ценностей российского общества, отличающихся определенным консерватизмом. Деятельность законодателя по своему характеру является ценностно-ориентационной, зависимой от ментальности общества, что предопределяет относительную сложность восприятия им новых идей. Однако если правовые состояния личности отражают нравственно-этические и этно-культурные механизмы воспроизводства национальной правовой ментальности, то у законодателя появляется твердая основа для преодоления существующих сомнений. Средством для этого являются меры демократической поддержки соответствующего законопроекта, которые и характеризуют социальную оценку предполагаемых юридических эффектов. Комплекс вышеуказанных обстоятельств лежит в основе осторожности законодателя при рассмотрении возможности новаций в регламентации правовых состояний личности.

Поскольку правовые состояния есть многоаспектное, полифункциональное и многогранное явление, представляется правильным говорить не о создании рекомендаций по закреплению отдельных групп правовых состояний², а о необходимости соблюдения в правотворческой работе указанных условий обеспечения создания законопроекта, которые отражают накопленные данные науки и практики, обеспечивают оптимальное нормативное закрепление моделей правовых состояний сообразно сложившимся общественным отношениям.

¹ См.: Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М., 2010. С. 660.

² См.: Парфенов А.В. К вопросу о формировании технико-юридических правил оформления правовых состояний в действующем российском законодательстве // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 105–106.

А.И. Бибиков,
доктор юридических наук, профессор
Костромского государственного университета
им. Н.А. Некрасова
aibibikov@eandex.ru

К вопросу о принципах гражданского права, гражданского законодательства и элементах метода гражданско-правового регулирования

Аннотация: статья посвящена анализу понимания принципов гражданского права и их соотношения с основными началами гражданского законодательства и метода гражданско-правового регулирования.

Ключевые слова: принципы гражданского права, основные начала гражданского законодательства, метод гражданско-правового регулирования, соотношение, равенство, частноправовая свобода.

Summary: The article is devoted to the analysis of understanding of the principles of the civil law and their correlation with the main principles of the civil legislation and the method of the civil-law regulation.

Key words: principles of civil law, the main principles of the civil legislation, the method of the civil-law regulation, correlation, equality, private-law freedom.

Гражданское право является ядром частного права. В силу этого своего особого положения оно всегда стремилось обеспечить в регулировании общественных отношений через используемые им цивилистические формы и конструкции наиболее естественные и разумные условия их реализации и максимально возможное удовлетворение потребностей и интересов частных лиц. Поэтому уже с древних времен в науке и практике цивилисты стремились уловить, сформулировать и познать те принципиальные начала, которые лежат в основании частных отношений, пронизывают их и составляют их непреходящую ценность и могут быть восприняты в качестве внутреннего категорического императива, рационального зерна самого гражданского права. Таким императивом в римском частном праве была категория *ratio*, имеющая громадное множество значений¹, но часто используемая римскими юристами в значении «общих принципов» (D. 35.1.33 pr.), «содержания», «общих норм» (D. 1.3.16), «смысла» (D. 1.3.15) и «разума» права (D. 17.2.63 pr.)². Современное гражданское право позиционирует данную категорию в качестве общих начал, принципов, смысла права.

До недавнего времени принципы гражданского права не находили понятийного юридического оформления в гражданском законодательстве. Так, в эпоху социализма принципы гражданского права выводились в основном из «социалистической природы советского права» вообще и в этом плане отражали огосударствленный строй частной жизни, который мало чем отличался от жизни общественной³. Выявить принципы гражданского права того периода, как отмечал С.Н. Братусь, это значит «определить общие для него основные начала как особое проявление основополагающих черт советского права в целом»⁴. Поэтому основные начала права вообще и гражданского права в частности в основном выводились из действующей Конституции.

В настоящее время принципы гражданского права получили закрепление в ст. 1 ГК РФ в качестве основных начал гражданского законодательства. Вместе с тем обращение к названию и содержанию ст. 1 ГК РФ скорее порождает вопросы, чем объясняет, каковы эти принципы гражданского права, сколько всего этих принципов, сосредоточены эти принципы в ст. 1 ГК или же они «живут» и в других нормах гражданского законодательства, что

¹ См.: Латинско-русский и русско-латинский словарь / под общ. ред. А.В. Подосинова. М., 2009. С. 284–285.

² См.: Дигесты Юстиниана : пер. с лат. / отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. 1. М., 2002. С. 110–111; Т. 3. М., 2003. С. 538–539; Т. 5, кн. 2. М., 2004. С. 294–295.

³ См.: Советское гражданское право. Ч. 1 / отв. ред. проф. В.А. Рясенцев. М., 1960. С. 14–18.

⁴ Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 134–143.

выражают принципы гражданского права в своей совокупности и, главное, тождественны ли понятия «принципы гражданского законодательства» и «принципы гражданского права»?

Не задаваясь целью сразу ответить на все эти многочисленные вопросы, попытаемся сначала критически оценить те положения, которые были высказаны в научной литературе по вопросу количества и перечня принципов, сформулированных в ст. 1 ГК РФ. Казалось бы, такого вопроса не должно существовать, поскольку, как уже отмечалось, основные начала гражданского законодательства теперь прямо названы в ГК. Однако тот перечень «рациональных постулатов», которые, по мнению законодателя, должны пронизывать гражданское законодательство и составлять генетический код этой отрасли, на самом деле по-разному воспринимается и оценивается в науке гражданского права¹. Наименьшее число принципов (два) из этого перечня выводит А.Л. Маковский (принципы равенства и диспозитивности)², наибольшее (девять) — М.И. Брагинский и О.А. Кузнецова. При этом М.И. Брагинский точно следует тексту ст. 1 ГК РФ³, тогда как О.А. Кузнецова и ряд других авторов не все принципы, закрепленные законодателем, воспринимают в качестве основных начал гражданского законодательства. Так, О.А. Кузнецова к принципам, указанным в ст. 1 Гражданского кодекса, добавляет принцип необходимости исполнения гражданско-правовых обязанностей⁴. Т.И. Илларионова признает только четыре принципа из этого перечня (принципы равенства, неприкосновенности собственности, свободы договора и осуществления прав своей волей и в своем интересе) и добавляет к ним еще четыре, не закрепленных законодателем в ст. 1 ГК РФ (принципы равенства всех форм собственности, свободы предпринимательства, неприкосновенности личности и ее прав и свобод, неприкосновенности интеллектуальной собственности)⁵.

Нет единства и во взглядах, интерпретирующих те принципы из указанных в ст. 1 ГК РФ, которые относятся к фундаментальным признакам метода гражданско-правового регулирования. В частности, одна группа авторов исключает из перечня принцип равенства участников гражданско-правовых отношений и принцип диспозитивности⁶. Другие авторы эти же положения метода только и признают в качестве истинных принципов гражданского права⁷. Третьи дополняют перечень положениями, которых вообще нет в

¹ Наиболее широко весь спектр взглядов по вопросу о количестве и перечне принципов гражданского права приведен Л.В. Щенниковой. См.: *Щенникова Л.В.* Принципы гражданского права: достижения цивилистики и законодательный эффект // *Цивилистические записки: межвуз. сборник науч. трудов.* Вып. 2. М., 2002. С. 52–55.

² См.: *Маковский А.Л.* Лекция, прочитанная в Высшем Арбитражном Суде РФ в декабре 1994 года // *Вестник ВАС РФ.* 1995. № 4. С. 83, 87.

³ См.: *Брагинский М.И.* Гражданский кодекс. Часть первая. Три года спустя // *Хозяйство и право.* 1998. № 1. С. 11–12.

⁴ См.: *Кузнецова О.А.* Нормы-принципы российского гражданского права. М., 2006. С. 75–79.

⁵ См.: *Гражданское право: учебник для вузов. Часть 1 / под ред. Т.И. Илларионовой и др.* М., 1998. С. 12–15.

⁶ См.: *Комментарий к ГК РФ. Ч. 1 / отв. ред. О.Н. Садилов.* М., 1995. С. 13–15; *Гражданское право: учебник. Ч. 1 / отв. ред. В.П. Мозолин, А.И. Масляев.* М., 2003. С. 29.

⁷ См.: *Маковский А.Л.* Указ соч. С. 83; *Гражданское право: учебник: в 4 т. Т. 1. Общая часть / отв. ред. Е.А. Суханов.* М., 2004. С. 46–47.

этой статье Кодекса (например, принцип дозволительной направленности гражданско-правового регулирования)¹. Это свидетельствует о том, что все те принципиальные начала, объективно лежащие в основе частных отношений, не могут быть сразу познаны юридической наукой, по-разному могут восприниматься позитивным правом и в этом своем качестве могут еще и получать разное доктринальное толкование.

Познание принципов, на наш взгляд, должно базироваться прежде всего на разграничении их как принципов гражданского законодательства и принципов гражданского права. Право и законодательство, как известно, соотносятся как содержание и форма. «Будучи установлен властью, — писал Л.С. Явич, — закон оказывается идеологической формой выражения и закрепления правового порядка в экономических и политических отношениях, соответствующих данной исторической ступени развития общества»². Отсюда принципы права следует рассматривать с более широких позиций: как обобщение основных, глубинных закономерностей, определяющих природу частных имущественных отношений. Основные же начала гражданского законодательства в своем конкретном юридическом выражении будут представлять форму отражения, проявления этих закономерностей в позитивном праве. Эти формы проявления могут быть максимально приближены к познанным глубинным закономерностям регулируемых общественных отношений либо только отражать «видимую» их составляющую, могут входить в объективную материю права (законодательство) либо «оставаться за фасадом правовых норм»³, могут оформиться в общие нормы-принципы с собственным самостоятельным содержанием либо раствориться в содержании конкретных правовых норм⁴, наконец, кристаллизуются в конкретные категории либо рассыпаться на ряд однотипных категорий, характеризующих одну и ту же закономерность в разных подотраслях и институтах гражданского законодательства. Поэтому методологически верным был бы, очевидно, подход к познанию принципов гражданского права через критический анализ принципов гражданского законодательства как формы проявления принципов права.

Исходя из такого понимания соотношения понятий принципов гражданского права и законодательства, попытаемся проанализировать тот перечень основных начал, который приведен в ст. 1 ГК РФ. Прежде всего, нетрудно заметить, что ст. 1 ГК РФ в определении основных начал дублирует базовые элементы метода гражданско-правового регулирования (равенство и диспозитивность). Означает ли это их тождество? Безусловно, принципы и элементы метода гражданско-правового регулирования роднит их материальное единство, обусловленное тем, что и те и другие предопределены одним предметом, отражают одни и те же закономерности составляющих его общественных отношений. В этом качестве отраженные в праве они представляют «основополагающие регулятивные элементы структуры», «выражают

¹ См.: Гражданское право : учебник : в 3 т. Т. 1 / отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М., 2005. С. 26.

² См.: Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. С. 30.

³ См.: Комиссарова Е.Г. Принципы в праве и основные начала гражданского законодательства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

⁴ См.: Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права. М., 2006. С. 59.

суть, стержень того или иного юридического режима регулирования», служат «объединяющим началом, которое компонует правовую ткань» в отрасли права¹. Однако в этом единстве принципы и элементы метода гражданско-правового регулирования занимают разное иерархическое положение. Принципы занимают верхние, «командные» этажи в структуре права и его механизме правового регулирования. Элементы метода, напротив, «оседают в нижнем отсеке» этого механизма, составляют рабочий инструментарий, не только вбирающий в себя «команды» с верхних этажей, но и учитывающий меняющиеся реалии регулируемых общественных отношений, правовой политики в целом и реальное проявление социального назначения данной отрасли права. Именно поэтому как взаимосвязанные категории элементы метода гражданско-правового регулирования по отношению к принципам оказываются более конкретными и богатыми по содержанию, а принципы по отношению к методу — более абстрактными и простыми в отражении общих закономерностей гражданско-правового регулирования.

В основе гражданского права лежит, прежде всего, принцип юридического равенства, свойственный самой природе частных имущественных отношений и являющийся идейной основой одного из важнейших элементов метода гражданско-правового регулирования. Однако не трудно увидеть, что в гражданском законодательстве он получает закрепление в модифицированном виде как метод «уравновешивающей координации» положения участников гражданских правоотношений, либо выражающий их действительное равенство (например, общегражданский режим регулирования), либо отражающий то или иное их действительное неравенство, требующее соответствующей координации до степени юридического равенства (например, потребительский режим регулирования).

Еще более сложной является проблема отграничения такого элемента метода гражданско-правового регулирования, как диспозитивность, от одноименного, по мнению ряда указанных выше авторов, принципа гражданского права. Дело в том, что и в отношении указанного принципа, и в отношении метода регулирования ГК РФ использует хотя и разные, но родственно близкие юридические характеристики. Так, в соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство регулирует имущественные и личные неимущественные отношения, *основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности*. Иные, но по смыслу те же характеристики называются в качестве основных начал гражданского законодательства в ст. 1 ГК РФ: *свобода договора, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав* (п. 1), *приобретение и осуществление своих прав своей волей и в своем интересе, свобода в установлении своих прав и обязанностей на основе договора* (п. 2), *территориальная свобода гражданского оборота* (п. 3 ст. 1 ГК РФ). Идейная основа этих характеристик одна: гражданское право в условиях развитых рыночных отношений призвано обеспечить своим субъектам *частноправовую свободу*.

Структурные элементы принципа частноправовой свободы находят свое отражение не только в базовых статьях Гражданского кодекса, но и во всем

¹ Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 262, 294–295.

нормативно-правовом массиве гражданского законодательства: в ст. 9 ГК РФ, регламентирующей свободу осуществления гражданских прав; в ст. 18 и 49 ГК РФ, определяющих свободу в реализации правоспособности граждан и коммерческих организаций; в ст. 209 ГК РФ, закрепляющей свободу осуществления права собственности; в ст. 421 ГК РФ, регламентирующей границы свободы договора; в ст. 1119 ГК РФ, провозглашающей свободу завещаний; в ст. 1210 ГК РФ, предоставляющей свободу выбора права сторонами договора; в ст. 44 Конституции РФ и ст. 1229 ГК РФ, провозглашающих свободу интеллектуальной деятельности и использования ее результатов и др. Все это говорит о том, что *частноправовая свобода* наряду с *юридическим равенством* выступают в качестве базовых принципов гражданского права или, как замечал И.А. Покровский, «краеугольных камней современного гражданского строя»¹, составляющих геном этой отрасли права в данных исторических условиях.

В чем же находит отражение *частноправовая свобода* в элементах метода гражданско-правового регулирования? Казалось бы, ответ принципиально прост: в диспозитивности. Однако диспозитивность отражает лишь общий тип, направленность гражданско-правового регулирования. Не надо забывать, что социальное назначение гражданского права состоит не в обеспечении частной свободы вообще, а свободы *частноправовой*, т. е. свободы, выраженной во всем многообразии используемых конструкций, инструментов и приемов гражданско-правового регулирования. Набор этих приемов зависит «от совокупности жизненных условий данного исторического периода», включает в себя инструменты как децентрализованного (диспозитивного), так и централизованного (императивного) регулирования² и направлен на координацию двух, казалось бы, взаимоисключающих функций *частноправовой свободы*. С одной стороны, *частноправовая свобода* постоянно создает и воспроизводит предпосылки для экономического неравного положения субъектов гражданского права и как результат — экономического расслоения. С другой стороны, *частноправовая свобода* в совокупности с другими принципами и инструментами гражданского права постоянно создает и воспроизводит равные правовые возможности экономической деятельности. В этой части *частноправовая свобода* встраивается в качестве необходимого элемента в принцип юридического равенства субъектов гражданского права, не исключая вместе с тем их материальной заинтересованности в свободе поведения.

Поиск оптимального баланса в применении частных (диспозитивных) и публичных (императивных) приемов и инструментов правового регулирования был характерен для всей истории развития гражданского законодательства³ и по своей сути призван отражать объективное взаимодействие принципов гражданского права и основных элементов метода гражданско-правового регулирования в контексте достижения гражданским правом своего социального назначения.

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 4-е изд., испр. М., 2003. С. 298.

² Там же. С. 44–47.

³ См.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А.Л. Маковского. М., 2009. С. 28.

А.Г. Сироткин,
доцент Костромского государственного
университета им. Н.А. Некрасова
sir_mail@mail.ru

Основные этапы развития пользовладения (узуфрукта) в России

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы исторического развития пользовладения (узуфрукта) в России, начиная с княжеского правления и заканчивая современным периодом. Автор прослеживает эволюцию российского института пользовладения, его правовой базы.*

***Ключевые слова:** пожизненное владение, узуфрукт, этапы становления и развития.*

***Summary:** the article considers the questions of historical development of usufruct in Russia starting from the princely rule and up to the contemporary period. The author follows the evolution of Russian institute of usufruct, its legal base.*

***Key words:** life estate, usufruct, stages of formation and development.*

Усложнение экономических связей с участием широкого круга собственников в современной России требует создания такой системы вещных прав, которая позволит обеспечить возможность удовлетворения различных имущественных потребностей участников гражданских правоотношений. Возрождение вещного права как полноценной составляющей отрасли гражданского права — одна из целей Концепции развития гражданского законодательства, которая предполагает существенным образом изменить и дополнить положения о вещных правах. Данная концепция предлагает расширить круг ограниченных вещных прав, в том числе путем включения в их перечень узуфрукта под именем личного пользовладения. Эти идеи нашли воплощение в проекте Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором, помимо других изменений, содержится глава, посвященная институту личного пользовладения (узуфрукту).

Возникнув первоначально в римском праве, узуфрукт был заимствован европейскими правовыми системами, в которых применяется и в настоящее время (например, ст. 578–624 Французского гражданского кодекса, § 1030–1089 Германского гражданского уложения, ст. 745–775 Швейцарского гражданского кодекса).

Для отечественного права правовая конструкция узуфрукта также не является новшеством. История временного личного права владения и пользования чужим имуществом, которым, по сути, и является узуфрукт, насчитывает около тысячи лет. Включение узуфрукта в систему гражданского права России должно учитывать специфику истории отечественного законодательства и российскую цивилистическую традицию. В связи с этим изучение истории развития узуфрукта, взглядов представителей юридической науки, положений дореволюционного законодательства о пользовладении является в настоящее время весьма актуальным.

Исследование источников права различных периодов позволяет выделить следующие основные этапы развития пользования (узуфрукта) в России¹.

I. Узуфрукт в период феодальной раздробленности (не позднее XIII–XV вв.). Первое упоминание об основаниях установления права владения и пользования чужим имуществом встречается в положениях о наследстве Русской Правды (Пространная Правда). В отношении наследования жены после мужа указанный источник предусматривал следующее: «Аже жена сядеть по мужи, то на ню часть дати; а что на ню муж възложить, тому же есть госпожа, а задница ей мужня не надобе» (ст. 93). Однозначного мнения по вопросу о том, на каком праве переходило имущество жене после смерти мужа, в науке истории права не существует². По мнению М.Ф. Владимирского-Буданова, К.Д. Кавелина, В.О. Ключевского, В. Никольского, А. Рейца, часть из имения мужа вдова получала в пожизненное владение на прожиток³. Данная точка зрения подтверждается содержанием духовных грамот князей и великих князей⁴.

Признаки узуфрукта можно обнаружить и в ст. 94 Русской Правды, которая имела следующее содержание: «Будуть ли дети, то что первое жены, то то возмуть дети матере своя; любо си на жену будеть възложил, обаче матери своей возмуть». Правило о наследовании детьми от первой жены имущества своей матери понимается К.А. Неволным так: «Здесь принимается, что муж удерживает в своем владении имущество, оставшееся по смерти жены его, но в то же время постановляется, что это имущество принадлежит в собственность детям его от покойной жены и он не в праве отказать из этого имения что либо второй своей жене»⁵. Принимая приведенное толкование ст. 94 Русской Правды, следует признать наличие в древнерусском источнике частного случая владения чужим имуществом, которое в римском праве подпадало под понятие *ususfructus*: отец владеет имуществом, собственниками которого являются дети его первой жены⁶. Правило, предусмотренное ст. 94 Русской Правды, сохранилось как обычай в Смоленской губернии в среде крестьян до XX века: «если после умершей остались малолетние дети, то ее имущество не идет к ее родным, а остается во владении мужа до возраста детей»⁷.

Если формулировки положений Русской Правды позволяют лишь предполагать наличие в них признаков узуфрукта, то статьи Псковской судной

¹ В настоящей статье понятия «узуфрукт» и «пользовление» используются как равнозначные.

В русском праве узуфрукт именовался по-разному в различные исторические эпохи, при этом термин «узуфрукт» в общероссийском дореволюционном законодательстве не применялся.

² См.: Правда Русская : учебное пособие / отв. ред. Б.Д. Греков. М.; Л., 1940. С. 82–83.

³ См.: Кавелин К.Д. Взгляд на историческое развитие русского порядка законного наследования и сравнение теперешнего русского законодательства об этом предмете с римским, французским и прусским // Собр. соч. СПб., 1900. Т. 4: Этнография и правоведение. С. 555; Ключевский В.О. Сочинения : в 9-ти т. М., 1987. Т. 1: Курс русской истории. Ч. 1. С. 230; Никольский В. О началах наследования в древнейшем русском праве. М., 1859. С. 355; Рейц А. Опыт истории российских государственных и гражданских законов : пер. с нем. М., 1836. С. 203.

⁴ См.: Чичерин Б. Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей // Опыты по истории русского права. М., 1858. С. 249–250.

⁵ Неволн К.А. История российских гражданских законов. СПб., 1851. Том 1. С. 352–353.

⁶ См.: Муромцев С.А. Гражданское право Древнего Рима. М., 2003. С. 410.

⁷ Пахман С. Очерк народных юридических обычаев Смоленской губернии // Сборник народных юридических обычаев. СПб., 1900. Т. 2. С. 77.

грамоты (1397–1467) о кормле (ст. 72, 88, 89) не оставляют никаких сомнений по данному поводу. Под кормлей понимают право прижизненного пользования вещью или право пожизненного владения. В отличие от Русской Правды, Псковская судная грамота предусматривала возможность передачи имущества в пожизненное пользование не только от мужа жене, но и от жены мужу.

II. Узюфрукт в период сословно-представительной монархии. В XVI–XVII вв. в качестве соответствующего узюфрукту права выступает право на прожиток. В законодательстве XVII в. под прожитком понималась часть поместья, выделяемая после смерти его владельца на содержание вдовы, дочерей, престарелых родителей, несовершеннолетних детей в случае отсутствия прямых наследников при признании поместья выморочным имуществом. Разновидностью прожитка было поместье, которое в полном размере оставалось за престарелыми и увечными дворянами, отставленными со службы (прожиточное поместье). Прожиток мог выделяться не только из поместных земель, но и за счет вотчины. По общему правилу вдовы не могли наследовать родовые и выслуженные вотчины, а также вотчины, купленные у своих сородичей из числа родовых и выслуженных. Последние возвращались в род умершего. Как правовой институт прожиток оформился в Уложении 1649 г., в котором ему посвящено 23 статьи: в гл. II «О Государьской чести, и как Его Государское здоровье оберегать» — ст. 7, в гл. XVI «О поместных землях» — ст. 8, 10, 11, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 30, 31, 32, 33, 56, 57, 58, 61, в главе XVII «О вотчинах» — ст. 2, 3, 10, 12. Положения некоторых статей были в дальнейшем дополнены Новоуказными статьями о поместьях 10 марта 1676 г. и Новоуказными статьями о вотчинах 14 марта 1676 г.

Закрепление правил о прожитке из поместных земель в Уложении 1649 г. объясняется событиями, имевшими место в истории России в начале XVII в. Прожиток был призван обеспечить матерей, жен, дочерей, несовершеннолетних детей тех дворян, которые погибли в результате интервенции и войн, поскольку поместья предоставлялись при условии несения службы, и указанные лица не могли их наследовать. Учитывая то обстоятельство, что дворянство являлось опорой власти, государство было заинтересовано в сохранении данного сословия, в том числе путем обеспечения существования неслужилых членов семьи дворянина. Особенности прожитка как разновидности вещного права заключались в том, что собственником имущества являлось государство, прожиток возникал на основании закона и указания верховной власти, а не вследствие завещания. Однако эти особенности не изменяют сущности данного института, — право на прожиток представляет собой право временного владения и пользования частью поместья с целью извлечения доходов для обеспечения члена семьи дворянина или самого дворянина, не способного нести службу.

III. Узюфрукт в период абсолютистской монархии. В 1714 г. Петр I издал указ о единонаследии, согласно которому недвижимое имущество должно было переходить по наследству только к одному лицу в роде. Необходимость такого порядка объяснялась пользой как для государства (дробление имений уменьшает размер государственных доходов), так и непосредственно для самих подданных (разделение имений ведет, в конечном счете, к разорению

семей и праздности мужчин, не желающих ни служить, ни учиться, ни торговать). Для обеспечения интересов вдовы было установлено, что бездетная вдова после бездетного мужа получала все недвижимое имение мужа в пожизненное владение или до поступления в монашество. Положение это действовало весьма непродолжительное время: «закон о единонаследстве не устоял против силы народного обычая»¹.

Неприятие обществом правила о передаче недвижимого имущества одному из детей, лишая других средств к существованию, побудило императрицу Анну Иоанновну отменить в 1731 г. закон о единонаследстве и восстановить прежний порядок наследования. Однако правила наследования супругов изменились. Указом 1731 г. было установлено, что после смерти мужа вдова получает 1/7 долю в недвижимом имуществе и 1/4 — в движимом. Эти правила были распространены и на вдовца. Таким образом, в течение первой трети XVIII в. право вдовы на прожиток трансформировалось в право получения указанной доли в наследстве после смерти мужа. Однако, поскольку указанный размер наследственных долей не гарантировал обеспеченное материальное положение пережившего супруга, возможность предоставления ему права пожизненного владения родовым имуществом была сохранена и закреплена в ч. 1 т. X Свода законов Российской империи.

IV. **Узуфрукт в период создания и действия кодифицированного законодательства Российской империи.** В начале XIX в. при составлении проекта Гражданского уложения Российской империи была сделана попытка установить общие правила об узуфрукте, но Государственным Советом данный проект не был принят. В редакции проекта 1814 г. узуфрукт именовался срочным содержанием, под которым понималось право пользоваться по закону или по условию выгодами с имущества другому, в собственности принадлежащего, без отчуждения оно и с сохранением его целостности². Проект включал положения о правах и обязанностях пользовладельца, который именовался содержанием, а также предусматривал основания прекращения срочного содержания (гл. 6 ч. 2 «Об имуществах», § 59–84). В качестве предмета срочного содержания могло выступать как недвижимое, так и движимое имущество, включая капиталы. Предусматривалась возможность установления данного права на потребляемые вещи.

Разновидностями узуфрукта в дореволюционном гражданском праве XIX — начала XX в. **являлись право пользования полным, право пользования неполным, право пожизненного владения.** Указанные права входили в группу прав отдельного владения и пользования. Статьи, посвященные праву владения и пользования, отдельно от права собственности, содержатся в отделении шестом «О праве владения и пользования, отдельно от права собственности» главы второй «О праве собственности неполном» раздела второго «О существе и пространстве разных прав на имущества» книги второй «О порядке приобретения и укрепления прав на имущество вообще» ч. 1 т. X Свода законов Российской империи (ст. 513–540).

¹ *Рождественский Н.* Историческое изложение русского законодательства о наследстве. СПб., 1859. С. 70.

² См.: Проект Гражданского уложения Российской Империи. СПб., 1814. С. 98–99.

В дальнейшем институт пользования предполагалось подробно регламентировать в Гражданском уложении Российской империи, в проекте которого пользованию была посвящена глава четвертая раздела четвертого книги третьей (ст. 951–993).

V. Узуфрукт в современный период. В действующем российском законодательстве разновидностями узуфрукта считают права пользования жилыми помещениями на основании завещательного отказа (ст. 33 ЖК РФ) и договора пожизненного содержания с иждивением (ст. 34 ЖК РФ)¹. К узуфрукту можно также отнести право постоянного пользования, учитывая, что пользование понимается расширительно, т. е. как пользование и извлечение доходов (ст. 136 ГК РФ)². Например, при купле-продаже имущества лицо может оговорить право пожизненного пользования им. Полагают также, что содержание ст. 1137 ГК РФ о завещательном отказе охватывает все возможные в современном праве личные сервитуты: и узуфрукт, и узус, и право проживания³. Указанные положения лишь подтверждают наличие права подобного узуфрукту в существующем правопорядке, но не раскрывают его и не содержат правил, достаточных для эффективного применения данного права.

В проекте закона о внесении изменений в ГК РФ назначение узуфрукта носит, как и раньше, социальный характер, но сфера его предполагаемого использования настолько ограничена, что не позволяет рассматривать предложенную проектом конструкцию в качестве узуфрукта — вещного права, выполняющего обеспечительную функцию; скорее речь идет о простом пользовании (узусе) или праве проживания.

¹ См.: Качалова И.В. Право собственности и иные вещные права граждан на жилые помещения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 103.

² См.: Суханов Е.А., Кофанов Л.Л. Влияние римского права на новый Гражданский кодекс Российской Федерации // Древнее право. Ius antiquum. 1999. № 1. С. 12.

³ См.: Яковлев В.Н. Древнеримское частное право и современное российское гражданское право : учебник. М., 2010. С. 303.

Д.Н. Лукоянов,
кандидат юридических наук,
и.о. зав. кафедрой Костромского
государственного университета
им Н.А. Некрасова
denis_lykoanov@mail.ru

Совершенствование правового регулирования статуса председателя районного суда в условиях реформирования в Российской Федерации системы судов общей юрисдикции

Аннотация: статья посвящена анализу действующего законодательства, регулирующего правовой статус председателя районного суда. В ней обозначены основные проблемы и предложены пути их разрешения.

Ключевые слова: районный суд; организация работы суда; председатель районного суда; правовой статус председателя районного суда; назначение на должность.

Summary: this article analyzes the current legislation regulating the legal status of the chairman of the district court. The basic problems are designated in this article and ways of their permission are offered.

Key words: district court; the organization of work of court; the chairman of district court; a legal status of the chairman of district court; appointment to the post.

Управление каждым судебным учреждением в силу отечественных традиций прежде всего связывается с фигурой руководителя
Д.А. Фурсов

Основным звеном судов общей юрисдикции российской судебной системы являются районные суды, обладающие широкой компетенцией¹. Они рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях, осуществляют контроль за законностью и обоснованностью решений мировых судей, рассматривают дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Немалую роль в обеспечении эффективного правосудия, создании условий, способствующих его осуществлению и выполнению судьями иных возложенных на них обязанностей, играет председатель суда.

Развитие судебной системы в последние десятилетия сопровождается возрастанием роли председателя в организации работы суда, значительным увеличением его полномочий как руководителя, расширением непосредственно подчиненного ему аппарата суда, введением должности администратора суда в целях освобождения председателей судов от несвойственных хозяйственных функций. Эти преобразования продиктованы необходимостью повысить качество и доступность правосудия. Большое значение приобретает правовое регулирование статуса председателя районного суда, осуществляемых им функций и полномочий.

Анализ норм международного и российского права позволяет сделать вывод о крайне недостаточном регулировании правового статуса председателя районного суда, которое до недавнего времени имело рамочный характер.

7 февраля 2011 г. был принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»² (далее — Закон о судах общей юрисдикции), в котором отдельная глава регулирует статус районных судов, а ст. 35 посвящена председателю районного суда. Однако анализ данных норм позволяет отметить, что содержащиеся в них положения воспроизведены из Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»³ (далее — Закон о статусе судей) с указанием аналогичных функций. Тем самым, действующим законодательством определяется лишь порядок назначения на должность, срок полномочий и незначительный перечень функций председателя районного суда.

¹ За 2010 г. районными судами рассмотрено свыше 3,7 млн дел // Оперативные статистические сведения о работе федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей по итогам 2010 года : официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=452> (дата обращения: 16.02.11).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 898.

³ См.: Российская газета. 1992. 29 июля.

Характеристика любого субъекта права отражена в его правовом статусе. Важность определения термина «правовой статус председателя районного суда» обусловлена тем, что от этого напрямую зависят его структура и содержание. Отсутствие четко сформулированного правового статуса влечет неоднозначность в осмыслении роли председателя суда, его назначении. Поэтому реальное воплощение правового статуса председателя суда зависит от личных представлений о данной должности и необходимых качествах каждого конкретного председателя суда.

Принимая во внимание имеющиеся в научной литературе определения правового статуса личности¹, должностного лица², правовой статус председателя районного суда следует понимать как установленную нормами права совокупность элементов (требования, предъявляемые к нему; срок полномочий; задачи; принципы деятельности; функции; полномочия; гарантии, компенсации; ответственность), обусловленных его местом и назначением в штате (структуре) районного суда, а также местом и задачами районного суда как основного звена системы судов общей юрисдикции, и характеризующих положение председателя районного суда в системе должностных лиц — руководителей территориальных государственных органов судебной власти.

Учитывая значимость фигуры председателя в функционировании районного суда, представляется необходимым закрепление в действующем законодательстве не только указанных элементов, о которых речь пойдет ниже, но и условий приобретения правового статуса. К ним стоит отнести требования, предъявляемые к кандидату на должность председателя районного суда. Возложение на руководителя суда повышенной ответственности за принимаемые решения в ходе реализации функций по организации работы суда предполагает установление высоких требований к соответствующим кандидатам, что будет гарантиями назначения на данную должность достойных лиц и качественного исполнения ими своих обязанностей. С этой целью необходимо законодательно закрепить (в ст. 35 Закона о судах общей юрисдикции) следующие требования: наличие стажа работы в должности судьи не менее 5 лет, высокий уровень профессионализма, обладание навыками руководителя. Требование о пятилетнем стаже работы видится обоснованным в силу следующих причин: во-первых, от одного года до двух лет, а, возможно, для кого-то и до трех (думается, именно исходя из таких представлений до недавнего времени судья первоначально назначался на три года) человеку, назначенному на должность судьи, необходимо для привыкания, адаптации к новым условиям, к новому для себя статусу; во-вторых, последующее время работы в должности судьи необходимо для спокойного

¹ См., например: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 236; *Абдулаев М.И.* Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений. М., 2004 и др.

² См., например: *Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС «Гарант»; *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2007. С. 294–297; *Носков Б.П.* О некоторых проблемах административно-правового статуса должностного лица // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 12–13 и др.

восприятия протекающей внутри суда работы, ее организации. Требования о профессионализме председателя суда обусловлены тем, что, являясь «первым среди равных», руководитель суда должен быть примером в деле осуществления правосудия с максимально высокими показателями. Навыки руководителя, как представляется, должны проверяться специальным комплексом заданий для проверки управленческих способностей кандидата на должность.

Представляется необходимым также законодательно закрепить требования, предъявляемые к председателю районного суда: хорошее знание делопроизводства; поддержание и развитие организаторских способностей; повышенная требовательность к себе и к работникам суда; способность к оперативному и качественному внедрению новых технологий в работу суда; точное и неукоснительное соблюдение Кодекса судейской этики; поддержание высокого уровня квалификации.

Совершенствуя правовой статус председателя районного суда, следует по-иному решить вопрос о сроках назначения председателя районного суда на должность. Ограничение срока полномочий председателя суда 6 годами (ч. 1 ст. 35 Закона о судах общей юрисдикции), безусловно, является положительным, так как это стимулирует человека к ответственному выполнению своих функций. В то же время видится нецелесообразным и необоснованным ограничение возможности назначения на должность председателя одного и того же суда запретом занимать данную должность более двух сроков подряд, т. к. данное требование является формальным. Исполнение лицом полномочий председателя районного суда в одном и том же суде два срока подряд не имеет каких-либо препятствий и не влечет негативных последствий для назначения данного лица на эту должность снова при условии, что оно подпадает по требованиям, предъявляемым к кандидатам на соответствующую должность. Поэтому предлагается исключить из ч. 2 ст. 35 Закона о судах общей юрисдикции (аналогичных положений Закона о статусе судей) следующие слов: «но не более двух раз подряд».

Основу содержания правового статуса должностного лица, государственного органа составляют функции¹. Функции председателя районного суда представляют собой обусловленные его правовым статусом, местом и назначением в районном суде общие обязанности, выполняемые для решения поставленных перед ним задач и посредством предоставленных полномочий. В ч. 3 ст. 35 Закона о судах общей юрисдикции приводится перечень осуществляемых председателем районного суда организационных функций. Представляется, что в практической деятельности круг функций руководителя районного суда существенно шире и включает в себя не только указанные в статье функции, но и ряд других, не менее важных общих обязанностей. Восполнением данного законодательного пробела будет закрепление в указанном выше Законе следующих функций и полномочий, осуществляемых председателем районного суда:

1) обращается к председателю вышестоящего суда с предложениями о внесении в квалификационную коллегия судей представлений о квалифи-

¹ См.: Федотов А.В. Функция государственного органа: к вопросу интерпретации // История государства и права. 2009. № 5. С. 5–6.

кационной аттестации заместителей председателя и судей, привлечении их к дисциплинарной ответственности, а также о приостановлении или прекращении их полномочий;

2) обращается к председателю вышестоящего суда с предложениями о внесении в квалификационную коллегию судей представлений о награждении заместителей председателя и судей государственными наградами Российской Федерации и ведомственными наградами;

3) организует работу архива;

4) организует работу суда по взаимодействию со средствами массовой информации;

5) организует проведение анализа судебной статистики суда, работу по обобщению и изучению судебной практики;

6) организует работу с населением по вопросам, связанным с функционированием суда. При выполнении данной функции председатель районного суда осуществляет следующие полномочия:

а) организует работу приемной суда;

б) организует работу суда по приему граждан и рассмотрению предложений, заявлений и жалоб;

7) осуществляет руководство по информатизации суда;

8) осуществляет контроль за деятельностью судебных приставов, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов;

9) представляет суд в государственных органах, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

10) по поручению председателя вышестоящего суда организует проверку сведений о поведении судей, не соответствующем требованиям, предъявляемым к ним Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и Кодексом судейской этики, и умаляющем авторитет судебной власти;

11) организует проведение в коллективе районного суда мер противодействия коррупции.

Вышеуказанные предложения подтверждают необходимость пересмотра существующего подхода к закреплению правового статуса председателя районного суда и требуют более тщательной законодательной регламентации в целях совершенствования правового регулирования статуса председателя районного суда.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

С.Б. Суоров,
*доктор социологических наук, профессор,
ректор Саратовской государственной
юридической академии
post@sgap.ru*

Правовая политика в сфере обеспечения инновационной деятельности

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы правового сопровождения инновационной деятельности и подготовки юридических кадров для ее обеспечения.

Ключевые слова: юридическое обеспечение, инновационная деятельность, правовое сопровождение.

Summary: in this article the problems of legal background of innovation activities and of legal staff training for its provision are investigated.

Key words: legal support, innovation activities, legal background.

В стране разрабатывается и находит все более конкретное правовое закрепление демократическая образовательная политика. Однако по ряду принципиальных направлений она противоречива и реализуется с большим отступлением от действующей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее — Концепция—2020)¹. Прежде всего речь идет о сохранении и развитии единого образовательного пространства Российской Федерации и его элементов на территории всех регионов. К ним следует отнести структуру образования, его экономический фундамент, преемственность различных форм и уровней обучения, управление сферой образования, основное содержание и технологию обучения, систему подготовки и переподготовки преподавательских кадров. Важнейшей целью, содержащейся в Концепции — 2020, является модернизация системы образования — основы динамичного экономического роста и социального развития общества, фактора благополучия граждан и безопасности страны.

Исследуя процесс вхождения в мировое образовательное пространство, можно выделить несколько важнейших аспектов: 1) оно позволяет развиваться отечественной школе в соответствии с общецивилизационными стандартами, тенденциями и методиками; 2) дает возможность осуществлять образовательный процесс на общемировом уровне и тем самым способствует упрочению

¹ См.: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

конвертируемости российских документов об образовании; 3) порождает конкуренцию различных систем образования, а это, в свою очередь, требует внедрения новых технологий, инноваций, быстрой адаптации к современным реалиям. Это не означает, что российская школа должна строиться по какому-то образцу и подобию, перенимать чьи-то традиции. Речь идет об изучении и внедрении в отечественную практику мирового передового опыта с учетом национальных интересов, расширении международных контактов в этой сфере, использовании эффективных методик обучения, индивидуализации образования, его ориентации на практику, выработку навыков и умений, расширении сферы дополнительного образования. В Концепции–2020 подчеркивается необходимость вовлечения студентов и преподавателей в фундаментальные и прикладные исследования, что даст возможность подготовить исследователей новой формации, ориентированных на инновационную экономику, а также сохранить известные в мире российские научные школы. Важное значение придается развитию системы профессионального образования и в связи с этим активному участию работодателей в данном процессе.

Обеспечение инновационного развития экономики и общества в целом достигается путем нормативно-правового регулирования. В 2005 г. были приняты Основные направления политики России в области развития инновационной системы на период до 2010 г.; в 2006 г. — Стратегия развития науки и инноваций до 2015 г.; Минэкономразвития России представило проект Стратегии инновационного развития до 2020 г. (далее — Стратегия), утвержденный распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р¹.

В Конституции СССР 1977 г. (ст. 26) существовала норма, согласно которой внедрение результатов научных исследований объявлялось функцией государства и рассматривалось как продолжение научно-технической деятельности. В связи с этим отдельные аспекты реализации научно-технических разработок и изобретений в начале постсоветского периода нашли отражение в актах, регламентирующих научную деятельность. Поскольку инновационная деятельность по сути является предпринимательской, некоторые стороны этой деятельности также регулируются нормативными правовыми документами, ориентированными на предпринимательство, в частности Гражданским кодексом РФ.

По прошествии времени стало очевидно, что такая практика не решает проблемы, т. к. инновационная деятельность имеет свой предмет, специфику, отразить которые в полной мере можно в специальных законах и вытекающих из них подзаконных актах. Проблема законодательного обеспечения научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации очень актуальна, однако современное законодательство свидетельствует о том, что право в этой области пока не является активным фактором в силу ряда причин: 1) незавершенности законодательного регулирования научно-технической и инновационной деятельности; 2) противоречивости отдельных законодательных норм; 3) неопределенности отраслевой принадлежности норм, регламентирующих инновационную деятельность; 4) отсутствия компетентных специалистов и образовательных программ.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 1, ст. 216.

Проблема формирования инновационной системы на государственном уровне не рассматривалась вплоть до принятия в 1996 г. Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»¹.

В условиях развития рыночных отношений важным фактором становится ориентир на инновационную экономику, что меняет представление о месте и роли знаний в современной жизни и приводит к осознанию необходимости вовлечения в коммерческий оборот объектов интеллектуальной собственности, выявления и рассмотрения новых аспектов в теории права интеллектуальной собственности. Особую значимость приобретает не только проблема создания объектов интеллектуальной собственности и закрепления прав на них, но и задача создания цивилизованного рынка инновационной продукции, ведь интеллектуальный результат и права на него являются продуктом продажи, хотя и обладают некоторой неопределенностью с точки зрения будущего их использования, требуя особого потребителя.

Юридическое обеспечение инновационной системы осуществляется в различных направлениях, однако приоритетными должны стать правовые вопросы функционирования экономики страны в целом, а также законы и нормативные акты в области стандартизации, метрологии, сертификации товаров и услуг, защиты прав потребителей. В целях достижения эффективности инновационной деятельности следует по-новому подходить к решению задач антимонопольной политики, управлению качеством продукции, безопасности и охране труда. Для этого необходимо принять новые законы и нормативные акты, в которых должны найти свое отражение правовые вопросы, связанные с развитием производства, ресурсосбережением, охраной окружающей природной среды и т. д.

Развитие инновационного предпринимательства неразрывно связано с реализацией Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (с изм. на 6 ноября 2011 г.)², которым регулируются отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ, услуг), установлен порядок формирования и осуществления государственной научно-технической политики. Ее основные цели заключаются в развитии, рациональном эффективном использовании научно-технического потенциала, повышении эффективности экономики и т. п. В Законе также определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в области формирования и реализации инновационной политики, правила проведения экспертиз научной и научно-технической деятельности, порядок ее финансирования и др.

Правовое обеспечение инновационной деятельности, в том числе защита интеллектуальной собственности, осуществляется с помощью различных нормативных документов. Нормативно-методическое обеспечение, все теоретические, методические и практические вопросы по разработке,

¹ См.: О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон РФ от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137; 2011. № 45, ст. 6321.

функционированию и развитию системы правового сопровождения инновационной деятельности должны быть обоснованы и изложены в соответствующих нормативно-методических документах различного уровня, начиная с межгосударственного (международного), федерального (государственного), муниципального (регионального) до организационного.

Следует учитывать и многообразие объектов интеллектуальной собственности. Правовое регулирование в данной области можно условно разделить на ряд самостоятельных сфер, в частности, авторское право, промышленную собственность, научную собственность и т. п., представляющих собой совокупность норм права, регулирующих правоотношения, связанные в той или иной мере с созданием и использованием интеллектуального продукта.

Усиление социальной значимости юридического сопровождения инновационной деятельности, организации сервисной поддержки задает повышенные требования к профессиональным характеристикам и личностным качествам исполнителей. Деятельность современного юриста должна носить многофункциональный характер и соединять в себе практическую и научную стороны. Кроме того, юрист новой формации должен обладать способностью быстрого реагирования на экономические, технологические и прочие изменения в обществе, адаптации к условиям профессиональной среды и рыночной экономики. С одной стороны, обязательными в учебном процессе в рамках региональной компоненты государственного образовательного стандарта юридического вуза должны стать дисциплины административно-управленческой (административное право, информационное право и т. д.), а также финансово-правовой (финансовое право, банковское право, налоговое право) направленности и гражданско-правовые дисциплины (корпоративное право, предпринимательское право, международное частное право и т. п.). Такое сочетание дисциплин даст возможность студенту оценить свои шансы в создании и развитии собственного дела, что значительно повысит мотивацию к образованию и инновационной деятельности. С другой стороны, учебный процесс предполагает профессионально-ориентированную технологию обучения, обеспечивающую учет межпредметных связей, тесную связь теории и практики, ориентацию на результат, проявление повышенного интереса к изучению предмета, а также развитие креативных и личностных качеств обучающегося. Таким образом, в формировании успешной личности студента-юриста особую роль может сыграть рационально выстроенный педагогический процесс, оптимально сочетающий общеобразовательные, специальные и (или) технологические, социально-экономические и общекультурные компоненты. Это даст возможность воспитать специалиста, способного решать сложные профессиональные задачи, добиваться серьезных результатов.

В мотивации к повышению уровня знаний, осознании иерархии целей деятельности и собственной роли в достижении результатов большое значение придается освоению стандартных профессиональных навыков, внедрению в образовательный процесс передовых информационных технологий и форм обучения (электронные учебники и тесты, виртуальные конференции),

использованию игровых и имитационных форм преподавания, обучению работе в команде, выработке коммуникативной компетентности.

В настоящее время существует потребность в решении комплексных задач, включающих управленческие, социальные и технологические вопросы. Помочь студентам в этом может специально подготовленный преподаватель-новатор, способный к проектированию образовательной деятельности, которая также представляет собой инновационную деятельность вуза и призвана внедрять новейшие технологии в российское образование.

В настоящее время подготовка специалистов в области юриспруденции осуществляется во многих вузах, но специализация в инновационном бизнесе, к сожалению, практикуется слабо. Решение данной проблемы видится в умелой организации совместной межкафедретской (межвузовской) деятельности в процессе подготовки курсовых или дипломных работ студентов юридических и иных специальностей с целью формирования навыков правового обеспечения продвижения новых технологий.

А.И. Демидов,

*доктор философских наук, профессор,
проректор, зав. кафедрой теоретической
и прикладной политологии Саратовской
государственной юридической академии
ademidov@sgap.ru*

Политика и виртуальная среда

***Аннотация:** в статье рассматриваются виртуальные аспекты политики: воздействие политических возможностей на политическую среду, переходы возможного в реальное и наоборот, специфика власти в сетевой среде, «электронное правительство».*

***Ключевые слова:** реальность, виртуальность, политика, сеть, власть, «электронное правительство», возможность.*

***Summary:** in the article author analyses virtual aspects of politics: influence of the political possibilities on politics, transformations of possible in reality and inverse, characteristics of the power in the networks, "electronic government".*

***Key words:** reality, virtuality, politics, network, power, "electronic government", possibility.*

По словам О. Бисмарка, политика представляет собой «искусство возможного». Смысл же этого искусства — в операциях в сфере бытия, где встречаются, переходят друг в друга или, наоборот, дистанцируются реальное и возможное, невозможное и вероятное, настоящее и будущее и т. д. Вероятно, наиболее точная и афористичная формулировка этой сущностной специфики политического бытия появилась в виде лозунга парижских студентов в мае 1968 г.: «Будьте реалистами — требуйте невозможного!»

В современных условиях благодаря развитию новых информационных технологий проблема виртуальности политического бытия обостряется и усложняется. Основные проблемы, на которых она сосредоточена, творят-

ся средствами массовой информации, как раз и занятыми производством символических товаров и услуг. Виртуализация политической действительности может обернуться, и часто так и происходит, ее отрывом от реальных проблем, сосредоточением внимания на фигурах и вопросах, имеющих к их решению косвенное отношение, но зато производящих впечатление и знакомых каждому телезрителю.

Специфика виртуальности заключается в том, что она находится в «преддверии» реального бытия, имеет все возможности, чтобы им стать. Проходимость грани между виртуальностью и реальностью — предпосылка постоянного движения, перехода одного в другое. Виртуальная политическая сила может стать вполне реальной, осязаемой, действительно влиятельной. Виртуальный политический деятель превращается в реальную политическую фигуру, эффективно пользующуюся своими властными полномочиями. Виртуальная политическая проблема, став зоной всеобщего внимания, побуждает к соответствующим действиям большие группы людей и радикально меняет конфигурацию политической власти.

Множество политических явлений, фигур, образов, событий возникают благодаря телевидению и Интернету, не покидают в своем существовании границ информационного поля, но по степени своего влияния на политические процессы намного превосходят реальные политические феномены. В литературе оправданно обращается внимание на то, что в современных условиях произошло изменение структуры политического факта: появилась гиперреальность, творится много симулякров, не отделимых от реальных событий, а грань между реальностью и нереальностью оказалась стертой¹. В результате происходит фундаментальная трансформация практически всех политических явлений и процессов: от власти до идеологии и политической культуры, в том числе и преобразование основополагающих качеств человека политического.

Исследователи отмечают, что в новой информационной среде некоторые существенные характеристики политики и власти радикально меняются. Так, невиданная скорость распространения информации ведет к сжатию пространства и времени в политике. Возникает то, что М. Кастельс назвал «беспрецедентной темпоральной мгновенностью социальных и культурных событий»². Это радикальным образом меняет характер многих политических процессов, как цепи сменяющихся во времени событий. Цепь становится предельно короткой. Естественно, это требует и совсем иных инструментов реагирования на смену событий. Такая реакция как институциональная трансформация, даже весьма радикальная, становится все менее эффективной, т. к. не успевает за движением быстро сменяющихся событий, что ведет к «упадку институционального строя» (Ф. Лиотар, Ж. Бодрийар)³. Происходит «дематериализация» власти, она утрачивает свои привычные атрибуты, предметные или даже символические внешне выраженные формы, «становится вписанной на фундаментальном уровне в культурные коды, посредством

¹ См.: Соловьев А.И. Политическая идеология: логика исторической эволюции // Полис. 2001. № 2.

² Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М., 2000. С. 429.

³ Иванов Д.В. Виртуализация общества. СПб., 2002. С. 69.

которых люди и институты представляют жизнь и принимают решения, включая политические решения»¹.

Институты и институализированные нормы все меньше принимаются во внимание участниками политического процесса и, прежде всего, людьми, распоряжающимися властью. Все большее значение приобретают негласные договоренности, всякого рода умолчания, экстренные формы реагирования властных структур, согласования властвующих элит. Такую неинституализированную власть все труднее локализовать и контролировать².

В условиях локализации власти в культурных кодах и ее ухода из-под институализированных форм контроля повышается значение не установленных, но имеющих культурное происхождение норм, существующих и действующих не как жесткие правила и императивные требования, а как договоренности, допускающие различные варианты и отступления, не навязывающие, но постепенно формирующие политические ориентации.

Данная ситуация порождает и поиск новых форм неинституализированного контроля и управления.

Возникают новые, более разнообразные формы властных отношений, сохраняющие, однако, свои сущностные качества: они направляют человеческое поведение, опираются на силу (формы, проявления и качества которой становятся все более многообразными, и нередко скрытыми, латентными), предусматривают санкции. Их формы и способы реализации значительно изменяются. Поскольку нормы в таком типе власти размыты и не существуют в явном или кодифицированном виде, установить меру их нарушения практически невозможно, санкции здесь носят диффузный, мягкий, но весьма ощутимый характер. Они могут выражаться в моральном осуждении, психическом неприятии, отторжении, бойкоте, прямом противодействии.

Все большую актуальность для многих стран, в том числе и России, приобретает реализация проекта создания «электронного правительства» — использование современных информационных и коммуникационных технологий для совершенствования всех видов социального управления, а также для радикального расширения доступа граждан к управленческой информации, возможности обсуждения и влияния на процесс принятия политических решений. Выделяют три основных элемента «электронного правительства»:

- электронная демократия и участие, предназначенные для формирования общественного мнения и выработки решений через электронные средства;
- электронные производственные сети, которые служат формами сотрудничества между публичными и частными институтами;
- электронные общественные услуги, обслуживающие частных лиц и организации в деле получения, передачи и преобразования необходимой управленческой информации³.

В противовес организациям, основанным на идеологиях и руководящим общественными делами исходя из принятых и иерархически установленных

¹ Кастельс М. Указ. соч. С. 502.

² См.: Кочетков А.П. Демократия и элиты. М., 2007. С. 159.

³ См.: Сморгунев Л.В. Электронное правительство и административно-политические реформы // Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Политическая наука : ежегодник. М., 2004. С. 397–398.

ценностей, в политике все большее значение приобретают разнообразные управленческие, политические, социальные, экономические, информационные сети. Социальная сеть — это «форма спонтанного порядка, который возникает в результате действий децентрализованных агентов. Чтобы сети действительно были способны преуспеть в создании порядка, они неизбежно должны зависеть от неформальных норм, занимающих место формальных организаций, — другими словами, от социального капитала»¹.

Сети, лишённые предметного воплощения, институционального носителя, оказываются весьма значимым и осязаемым элементом современной политики. Многие известные политические события недавнего времени (например, движение за демократию в перестроечном СССР, экологические движения, «бархатные» и «цветные» революции, движение «антиглобалистов», массовые выступления в Египте, Ливии, Тунисе, Йемене) развивались именно на основе сетевых взаимодействий и по эффективности превосходили централизованные и иерархизированные политические и властные структуры.

Поскольку любое властное отношение предполагает обмен информационными и материальными ресурсами², а сеть как раз предназначена для такого обмена, многие виды отношений в ней носят властный характер и имеют очевидное политическое значение. Их своеобразие в сети заключается в том, что здесь власть реализует себя в нежестких, вариативных отношениях, лишённых выраженной или нормативной иерархичности, с размытыми санкциями или вообще при отсутствии таковых.

В сетях происходит формирование своих, специфических форм властных отношений, сочетающих зависимость и свободу, демонстрирующих возможность децентрализованной мобилизации (основное назначение властного ресурса), основывающихся властное действие на информационной и иной подпитке. В них практикуется использование иницилирующих, но жестко не предопределяющих и не регламентирующих активность стимулов и норм для придания ей не столько нужной упорядоченности, сколько необходимого направления, предполагающих значительную внутреннюю автономию субъекта действия.

Эффективность сетевых властных систем коренится в новых условиях коммуникации: более высокая скорость движения информации; неограниченные возможности осуществления обратной связи; значительное сокращение всякого рода посреднических звеньев, способных исказить, присвоить или заблокировать движение информации; кодификация, понятная для всех участников взаимодействия.

Существуют и факторы, существенно снижающие эффективность сетей как систем власти. Столь ценимое и значимое в сетях качество нелинейности лишает их четких линий зависимости, предопределяющих направление действия их участников, порождает прерывистость, квантификацию властных импульсов. Санкции здесь размыты, ответственность четко не предопределена.

Очевидной является многоликость политических сообществ, проблем, состояний и тенденций их изменения. В них сочетаются устремленность

¹ Фукуяма Ф. Великий разрыв. М., 2003. С. 270.

² См.: Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М., 2004. С. 127.

в будущее и явная архаика, воспроизведение форм политики и власти, способов решения актуальных проблем в рамках стратегий и технологий социального действия, взятых из прошлого, доказавших свою надежность и эффективность.

В.Н. Купин,

доктор философских наук, профессор
Саратовской государственной юридической
академии
ktp@sgap.ru

Проблемы цивилизационной и геополитической идентичности России в условиях современной фазы глобализации

***Аннотация:** статья посвящена анализу некоторых аспектов цивилизационного и геополитического самоопределения России в условиях стремительно развивающегося процесса глобализации.*

***Ключевые слова:** цивилизация, геополитика, идентичность, духовность, патриотизм, стабильность, безопасность.*

***The summary:** article is devoted the analysis of some aspects of civilization and geopolitical self-determination of Russia in conditions, is prompt of developing globalization process.*

***Keywords:** a civilization, geopolitics, identity, spirituality, patriotism, stability, security (safety).*

Рост интереса к цивилизационной и геополитической парадигме в оценке современного мира не случаен. Он связан, прежде всего, с активным поиском новых подходов для выработки адекватных ответов на новые вызовы времени.

Сегодня мало сказать, что глобализация стремительно развивается, на наших глазах она коренным образом меняет геополитическую и культурно-цивилизационную картину мира. Человечество вступает в новую эпоху — эпоху глобального социокультурного взаимодействия. Новую реальность нам еще предстоит осмыслить, обустроить и научиться в ней жить. Вступление нашей страны в новую эпоху обернулось для нас и новыми испытаниями на прочность. Вслед за распадом Советского Союза, Россия, оказавшись на краю пропасти, реально ощутила катастрофическую перспективу заката своей многовековой истории. Подсчитав наши потери во всех сферах жизни, многие наши оппоненты уже списали нас с геополитической карты мира, закрепив за нами уничижительные эпитеты «евразийского изгоя», «черной дыры» и т. д. Однако, как не раз уже бывало в трудные времена, мы нашли в себе силы, чтобы повернуть вектор исторического развития вспять.

Сегодня даже скептики, явные и скрытые наши недоброжелатели не могут не признать того факта, что Россия находится на подъеме своего развития. Свидетельством тому являются устойчивые темпы роста нашей экономики, прежде всего ее наукоемких, инновационных и высокотехнологичных сек-

торов. Тем более что это происходит в условиях новой волны мирового кризиса, на фоне реальной рецессии или ее угрозы в ряде ведущих стран мира. Однако надо четко представлять, что мы находимся в начале длительного и трудного пути восхождения к новым горизонтам российской идентичности в глобальном альянсе цивилизаций. Вот почему в настоящее время необходимо сосредоточить внимание на некоторых, на наш взгляд, очень важных аспектах научно-методологической оценки состояния и тенденций развития мировых глобальных процессов в контексте цивилизационной и геополитической роли и места в них России.

1. Глобализация и особенность ее современной фазы. Под воздействием глобализации нарастает процесс трансформации и универсализации духовных ценностей. Информационная насыщенность культурного пространства, широкое распространение виртуальных образов жизненной среды в значительной степени изменяют границы и сущностные критерии социокультурной идентичности людей. С помощью модных брендов, мобильности и серийности культурных образов формируется глобальная культурно-нравственная среда человечества. Культурное пространство теряет устойчивость, а индивидуальность человека растворяется в его множественности. В ответ на становление глобального мультикультурализма стремительно развивается и встречный процесс, названный известным американским ученым феноменом «глокализации» современного мира. Смысл этого феномена состоит в инстинктивном стремлении народов разных регионов планеты сохранить свою самобытность на основе цивилизационной и этнокультурной консолидации. Такой потенциал консолидации народов нередко перерастает в различные формы экстремизма, а также используется влиятельными силами извне для достижения своих экономических и геополитических целей.

2. Критической тенденцией современной фазы глобализации является стремление США перевести ее в русло однополярного глобализма.

Экономическое проникновение сопряжено с беспрецедентным наращиванием военного присутствия США в мире, что сопровождается небывалыми темпами роста военных расходов. С 2008 г. достигнут рекордный показатель — 1 трлн долларов составил военный бюджет США. Продолжается продвижение НАТО на Восток, уже приняты решения о размещении элементов американской системы ПРО в ряде европейских стран. Однако мировое доминирование США выстраивается по классическому типу колониальной империи. Демократию и свободу по-американски они выдают за универсальные «общечеловеческие» ценности, навязывая их силой оружия, экономической блокадой, финансовым давлением. Новым дополнением к этому является информационно-технологический экспансионизм, гуманитарное вторжение, экологический геноцид. В настоящее время США потребляют около 40 % общемировых ресурсов и примерно столько же отходов выбрасывают в атмосферу, всячески торпедируя при этом международные соглашения по ограничению загрязнения окружающей среды. В результате такой «гибкости» и «плюрализма» только за последнее время появились новые кровавые следы американского влияния и в Европе, и в Азии — от Балкан до Ирака, Афганистана и Ирана. Не случайно многие эксперты приходят

к выводу, что американское доминирование становится все более опасным для всеобщего мира.

3. Альтернатива такому развитию современной фазы глобализации, конечно, существует, и состоит она в формировании многополярной геополитической модели мироустройства. Более того, многополярность мира все отчетливее проявляется как императив справедливого, безопасного и демократичного миропорядка в условиях нарастания процесса глобализации. Россия последовательно проводит именно такую внешнеполитическую альтернативу гегемонии США. Курс на формирование многополярного мироустройства находит все более широкую поддержку в мировом сообществе. Нашу позицию разделяют большинство стран СНГ, Китай, Индия, многие государства ЕС. В геополитическом отношении многополярный мир — более устойчивая и безопасная конструкция международного порядка. Она позволяет сохранить «цветущую сложность» глобального альянса цивилизаций, не допустив их планетарного столкновения по сценарию С. Хантингтона или уничтожения путем поглощения по сценариям «Магдольдизации» Д.Ж. Ритцера и «Конца истории» Ф. Фукуямы.

4. Глобализация изменяет геополитическую парадигму патриотизма. Она меняется в зависимости от геополитической идентификации чувства Родины в сознании человека. В этом контексте можно говорить о местном, национальном, государственном, региональном и наконец, планетарном патриотизме. Соответственно меняется и соотношение природно-географических и социально-политических элементов патриотизма.

Глобализация перемещает вектор восприятия патриотизма от «малой Родины» — места, где родился человек, к «большой Родине» — государству проживания с соответствующим политическим строем, обеспечивающим самореализацию личности, и далее — к мировому социуму, позволяющему приобщиться к общечеловеческим ценностям. Движение это не беспорочно, оно носит волновой, а порой и взрывной характер. Можно предположить, что парадигмальный кризис, который переживает современный патриотизм, во многом является следствием крупномасштабного потрясения XX в. — распада нашей Родины и тектонических разломов всего глобального геополитического пространства. К тому же одновременно были нанесены сокрушительные удары по отечественным духовным основам, в том числе по патриотизму. Физическая и духовная деградация общества в те годы достигла предельной черты, за которой начинается депопуляция народа как исторической общности.

5. Глобализация порождает множество противоречивых последствий. Среди них феномен «глокализации» мира. Как уже отмечалось, это противоположная глобализации тенденция, связанная с локализацией в условиях глобальных процессов этнополитической и социально-культурной жизни народов, активизацией национального самосознания, поиском духовно-исторических корней своей идентичности. Рассматривая эти процессы под углом зрения проблем формирования современного патриотизма, нельзя не затронуть вопрос о роли в этом процессе русской нации. Для нашего многонационального государства этот вопрос всегда был не простым. Русские —

это государствообразующая нация. В настоящее время в России проживает порядка 120 млн русских, еще около 20 млн русских живут в государствах, образованных после распада СССР. В. Никонов подчеркивает: «Россия никогда за последнюю тысячу лет не была столь русской и одновременно европейской — 85 % русские. В СССР русских было меньшинство, а славян 60 %»¹.

Однако положение русских на своей Родине, не говоря уже о «ближнем» зарубежье, не всегда соответствует той роли, которую они играют в общественном развитии страны и мирового сообщества в целом.

Необходимо многое сделать, чтобы изменить, прежде всего, собственное отношение к своей истории, духовной культуре, национальному самосознанию.

Возрождая русский национальный характер и самосознание, нам необходимо использовать весь богатейший опыт, накопленный нашими предками, органически соединить его с достижениями современной культуры и активно двигаться вперед.

б. Новый патриотизм, зарождаясь как следствие современной фазы глобализации, способен повлиять не только на развитие России, но и на оздоровление международного духовно-нравственного климата, в соответствии с той ролью, которую начинает играть в мире «российский фактор». Его уникальность в мировых глобальных процессах современности объективно детерминирована особенностями геополитического, культурно-исторического, военно-стратегического и макроэкономического положения, занимаемого нашей страной в глобальном пространстве. Совсем не случайно в проекте первой глобальной модели мироустройства английского геополитика Х. Маккинндера пространства, занимаемые Россией, названы «географической осью истории»².

XXI век как никогда ранее востребовал для выживаемости человечества такие принципы и духовные ценности, как толерантность, компромисс, межкультурный диалог, свобода, справедливость, взаимная ответственность и сотрудничество. Дискутируемая в последнее время в России проблема национальной идеи все более отчетливо вызревает сама по себе в общественном сознании нашего народа, постепенно кристаллизируя передовые достижения отечественной и мировой цивилизации. Самой подходящей формулировкой общенациональной идеи для современной России, на наш взгляд, могла бы стать идея *демократического патриотизма*, ядром которого является сплав таких ценностей, как свобода и социальная справедливость, любовь к своему Отечеству и уважительное отношение к традициям и культуре других народов. Россия буквально выстрадала эти ценности своей многовековой историей, в том числе советским периодом и периодом кризисного развития последнего десятилетия XX в. Именно поэтому Россия, как никакое другое государство обладает огромным потенциалом для конструктивного диалога культур и формирования справедливого и равноправного альянса цивилизаций, который обеспечил бы баланс интересов, устойчивость развития, международную стабильность и глобальную безопасность.

¹ Российская газета. 2001. 25 окт.

² См.: Маккиндер Х. Географическая ось истории. Лондон, 1904.

7. К началу XXI в. созрели все необходимые предпосылки для перехода к новой геополитической, социокультурной и цивилизационной парадигме в отношениях между народами и государствами, которая должна основываться на признании многообразия цивилизаций, на толерантности идеологий, религий и политических культур, на отказе от логики конфронтации и утверждении логики компромисса и сотрудничества. Современный процесс глобализации во многом предопределяет совпадение линий и векторов социокультурной и пространственно-временной динамики внутрицивилизационных и межцивилизационных процессов. Отсюда категорическим императивом новой парадигмы миропорядка может быть только геополитическая, социокультурная и цивилизационная многополярность. Другой важнейшей проблемой, возникшей перед человечеством в наше время, является перевод динамики мировых разломов и столкновений в континуум коэволюционного развития народов и государств. Ключевую роль в решении этих проблем в силу, прежде всего, своего объективного положения в мире призвана сыграть Россия.

В.А. Труханов,
доктор политических наук, профессор
Саратовской государственной
юридической академии
ktp@sgap.ru

Теоретико-методологические подходы к исследованию амбивалентности политической регионалистики*

Аннотация: в статье рассматривается современное состояние политической регионалистики с точки зрения критериев научности.

Ключевые слова: амбивалентность, политическая регионалистика, система критериев научности, категории, законы и закономерности, методы, объект и предмет политической регионалистики.

Summary: this article discusses the current state of political and regional studies in terms of additional criteria.

Keywords: ambivalence, political regionalism, the system of criteria of science, categories, laws and regularities, methods, object and subject of political regionalistics.

Как учебная дисциплина, а затем и наука политическая регионалистика появилась в пространстве политических наук сравнительно недавно, как симбиоз регионалистики и политологии. Это позволяет говорить об амбивалентности¹ (двойственности) данной науки. Известно, что политология — это наука о политике, а политика — это совокупность отношений,

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ, грант «Современная российская политическая регионалистика и этнополитика» № 1.6.11.

¹ Амбивалентность (от лат. *ambo* — оба и *valentia* — сила) — двойственность чувственного переживания, выражающаяся в том, что один и тот же объект вызывает к себе у человека два противоположных чувства. Термин предложен швейцарским психологом Э. Блейлером. См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

складывающихся в результате целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти в целях реализации своих общественно значимых интересов¹.

Понятие «регион», которое является ключевым для регионалистики, в политическом словаре появилось относительно недавно (в географии использовался термин «природный регион» для обозначения территории, объединенной общими характеристиками климата, рельефа, почвы; в работах, посвященных процессам индустриализации — «экономический регион» и пр.). В целом термин «регион» обозначает территорию страны, нескольких соседних стран, часть территории одной или нескольких соседних стран с более или менее однородными природными, экономическими, социально-политическими и культурными условиями.

Исходя из приведенных определений, *политическая регионалистика* — одно из направлений как политологии, так и регионалистики, изучающее проблемы региональной структуры государства и общества, регионального развития и межрегионального взаимодействия, при этом уделяющее особое внимание пространственным формам политических явлений, динамике политических процессов и институтов в регионах, характеру и расстановке политических сил, своеобразию процессов формирования региональных элит, проблемам взаимодействия центра и периферии, а также обратному воздействию региональной политической среды на государство и общество в целом².

Наиболее ярко перед исследователем обозначается амбивалентность политической регионалистики, если рассматривать ее с точки зрения критериев научности. Думается, что к наиболее значимым критериям стоит отнести следующие: объект и предмет исследования, наличие специализированного научного языка или категориального аппарата, открытие объективных законов функционирования объекта исследования и, наконец, методы науки.

Далее рассмотрим заявленное предположение применительно к политической регионалистике.

Объектом исследования политической регионалистики является регион в его политическом измерении, что предполагает изучение политической регионалистической региональной государственной политики, политики регионов и политической сферы региональных общностей. Сформирован в науке и предмет исследования, который связан, прежде всего, с закономерностями становления и развития политической власти в регионах, взаимного влияния государственной политики на регион, и политики регионов на государство, а также с закономерностями функционирования политической сферы жизни региональной общности³.

Следующим критерием научности и свидетельством амбивалентности политической регионалистики является наличие специализированного научного языка, или категориального аппарата. Категории как наиболее общие понятия науки, отражающие существенные стороны ее предмета, выступают важным инструментом познания политической жизни региона, поскольку

¹ См.: Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии : учебник. М., 2006. С. 53.

² См.: Медведев Н.П. Политическая регионалистика : учебное пособие. М., 2005. С. 7.

³ См.: Там же. С. 8.

раскрывают необходимые связи, фундаментальные положения науки, важнейшие элементы ее структуры. В общем виде понятия, категории политической регионалистики можно сгруппировать в определенную систему, состоящую из трех групп: 1) *собственные категории*: региональная политика; политика регионов; региональная политическая власть; региональная политическая система; региональный политический режим; региональная политическая культура и др.; 2) *категории наук, находящихся на стыке с политической регионалистикой*: регион; региональная экономика; свободная экономическая зона; экономическая география; экономико-географическое положение; политическая география; политическая власть; правовое государство; гражданское общество; социальные группы и др.; 3) *категории других наук*: власть; общество; цивилизация; пространство; культура; эволюция и др.

На примере значимого для политической регионалистики понятия «регион» (от лат. *regiōnis* — область) — территория (акватория) — рассмотрим амбивалентность данной науки.

Наиболее важным критерием научности является открытие законов и закономерностей конкретной наукой, т. к. основная задача научного познания — обнаружение объективных законов действительности, ибо само понятие научности предполагает открытие законов, углубление в сущность изучаемых явлений. В политической регионалистике используются законы как регионалистики, так и политической науки. Например, при изучении региональных политических процессов используют, в частности, такой закон политической науки, как проникающая способность политики. Действительно, региональная политика влияет на все сферы общественной жизни региона, будь это социальная, экономическая или культурная сфера.

Закон легитимации требует, чтобы любое политическое решение региональной власти прошло процедуру законодательного закрепления. В этом процессе важное значение имеет *закон разделения властей*, т. к. региональная политическая власть должна быть разделена на самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную, судебную.

Амбивалентность политической регионалистики также предполагает использование законов и закономерностей регионалистики. К ним можно отнести *суверенизацию районов, пропорциональную территориальную организацию общества и улучшение условий жизни во всех регионах страны*. Все регионы имеют расширенные экономические, политические, социальные, культурные права и свободы, чтобы служить основой для их саморазвития и самоуправления. Функционируя в составе России, все республики и районы взаимосвязаны федеративным договором, который не исключает возможность заключения двусторонних договоров.

Кроме того, территориальная организация общества обязательно подчиняется такой закономерности, как *экономическая, социальная и экологическая эффективность развития регионов России*. Данная закономерность вытекает из законов неуклонного и устойчивого общественного прогресса, возвышения потребностей населения и повышения производительности труда. Рациональная территориальная организация общества должна обеспечивать эффективность развития всех территориальных подразделений.

К одной из закономерностей регионалистики, активно используемой в политической регионалистике, относится также *выравнивание уровней экономического и социального развития регионов*. В обеспечении эффективного развития экономики в условиях развития рыночных отношений велико значение выравнивания уровней социально-экономического развития всех регионов страны. При вступлении в рынок отдельные территории России, республики, автономные округа, регионы находятся на разных уровнях экономического развития.

Выравнивание уровней социально-экономического развития регионов является важнейшей закономерностью размещения производства, существенным фактором ускорения темпов развития не только наиболее отсталых территорий, но и страны в целом.

Особенность дисциплины «политическая регионалистика» состоит в том, что ее специфический объект исследования — регион в его политическом измерении — является столь сложной, жизненно важной и динамичной системой, что ее практически невозможно проанализировать во всем многообразии, во всех деталях и подробностях. Выход из положения — применение системы методов познания, которая наряду с общенаучными и политологическими методами включает в себя специфические методы регионалистики.

Один из основных методов исследования проблем в экономической географии и регионалистике — балансовый. Он позволяет выбрать наиболее рациональные соотношения между отраслями, определяющими профиль хозяйства экономического района, и отраслями, дополняющими данный территориальный комплекс. Балансы необходимы при разработке вариантов размещения производств, их экономического обоснования, внутрирегиональных и межрегиональных связей. Используя балансовый метод, можно определить потребности регионов в ресурсах и товарах, в рабочей силе, оценить степень удовлетворения региона в продукции за счет собственного производства, объемы ввоза и вывоза необходимой продукции, а также выявить диспропорции в развитии хозяйственного комплекса региона и наметить пути по их устранению. Балансы позволяют оценить целесообразность размещения нового хозяйственного объекта на конкретной территории, определить его мощность и стоимость. Важнейшей составной частью баланса является сводный расчет объема требуемых капиталовложений для обеспечения динамичного социально-экономического развития региона.

Специфическим методом в экономико-географических и региональных исследованиях является картографический метод. Карта — это источник знаний и объект изучения. Благодаря карте обеспечивается качественное усвоение большого фактического материала, которым располагают география и регионалистика. Территориальные экономико-географические процессы и особенности размещения производительных сил в разрезе страны и отдельных регионов наиболее наглядно отражаются только на географической карте.

Все перечисленное предполагает научное освоение политической действительности региона в рамках политической регионалистики с использованием критериев научности как регионалистики, так и политической науки, что позволяет сделать вывод об амбивалентности политической регионалистики.

Л.В. Логинова,
доктор социологических наук, профессор
Саратовской государственной
юридической академии
ktp@sgap.ru

Региональная политика как механизм реализации интересов регионального сообщества

Аннотация: в статье излагаются вопросы совершенствования системы отношений «государство — региональное сообщество» в контексте эффективной реализации государственной региональной политики.

Ключевые слова: региональная политика, региональные интересы, региональное сообщество, межрегиональная конкуренция.

Summary: in article are stated questions of the improvement of the system of the relations «state — a regional community» in context of the efficient realization state regional politicians.

Keywords: regional policy, regional interests, regional community, competition between regions.

Особенности государственного устройства России требуют согласованного развития национальной хозяйственной системы не только с точки зрения макроэкономических структур, но и в региональном аспекте. В условиях кризисного состояния научный интерес к исследованию проблем функционирования социально-экономической системы страны на региональном уровне управления возрастает. Это объясняется тем, что происходит нарастание социально-экономических проблем, связанных с возможностями реализации интересов субъектов мезоуровня российского общества, что говорит о необходимости совершенствования института региональной политики.

Вопрос о государственной региональной политике, включая ее основополагающие принципы, цели и приоритеты, в российской науке остается дискуссионным. На разных этапах формирования рыночной экономики в России формировались различные представления о сущности и содержании государственной политики в области управления региональным развитием страны.

На первом этапе (1990-е гг.) региональная политика государства рассматривалась как компонент общенациональной государственной политики в виде «системы целей и задач органов власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизма их реализации»¹. На практике региональная политика государства предназначалась для ликвидации дисбаланса в развитии регионов, а ее цели сводились к решению проблем децентрализации в экономике, налаживанию механизма перераспределения функций в системе отношений «центр — регионы» и денежных потоков между ними. Приоритетами государственной региональной политики стали, во-первых, формирование равных институциональных, экономических и социальных условий для реализации на территории регионов

¹ Основные положения региональной политики в Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2012).

конституционных прав и, во-вторых, обеспечение социальных гарантий для местного населения на уровне минимальных стандартов¹.

На втором этапе (2000-е гг.) сложилось представление о региональной политике государства как о «деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления по управлению пропорциями социально-экономического развития субъектов РФ и решению проблем регионального развития»². При этом данная политика должна не только иметь четкие цели, но и обеспечиваться необходимыми ресурсами и соответствующей нормативно-правовой базой.

Таким образом, главное предназначение региональной политики государства в России в теории и на практике сводилось к координации деятельности различных уровней власти по эффективной реализации механизма управления экономическими пропорциями в региональном развитии. Такая региональная политика не принесла заметных успехов, т. к. региональные диспропорции не сократились, а даже возросли. Происходящее углубление межрегионального социально-экономического неравенства обостряет конфликтность интересов, усиливает социальную напряженность в российском обществе³, что угрожает территориальной целостности страны. Поэтому, на наш взгляд, понимание региональной политики должно учитывать такое важное обстоятельство, как собственные интересы региональных сообществ. Иначе говоря, региональная политика должна проявляться как «система намерений и действий, реализующая интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов»⁴.

Основываясь на теории взаимодействия, регион следует представлять как своеобразное социально-экономическое, мезоинституциональное и социокультурное пространство интересов совместного проживания, т. е. интересов совместного использования ресурсов в хозяйственной деятельности, совместного пользования социальной инфраструктурой, регулирования местного социального порядка⁵. Эти интересы выступают объединяющей, интегрирующей силой образования регионального сообщества как интегрального мезосубъекта, являющегося частью национальной общественной системы.

Функционально-целевое назначение механизма реализации региональных интересов заключается в формировании региональной властью благоприятных институциональных условий, с одной стороны, для социализации мезоэкономики и реализации на этой основе социально-экономических интересов

¹ См.: Молчанова Н.П. Государственная региональная политика и ее роль в управлении социально-экономическим развитием макрорегиона (на примере Южного и Северо-Кавказского федеральных округов) // Научный Вестник УрАГС. 2011. № 1. С. 36.

² Региональное измерение государственной экономической политики России / под ред. А.С. Малчинова. М., 2007. С. 8.

³ См.: Баранова Г.В., Фролов В.А., Кондрашин А.В. Особенности социальной напряженности в регионах России // Социологические исследования. 2011. № 6. С. 48.

⁴ Лексин В., Шевцов В. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал. 1993. № 9. С. 51.

⁵ См.: Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю. Сцилла и Харибда региональной политики // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 88–89.

регионального общества через повышение благосостояния, и с другой стороны, для реализации предпринимательских инициатив на его территории¹.

Показатели эффективности механизма реализации региональных интересов соответствуют функциональным задачам региональной власти: содействие повышению жизненного уровня и эффективной занятости населения региона, увеличению демографического, финансового, природно-ресурсного и производственного потенциалов².

В реальной жизни интересы населения региона, формально считаясь первичными, часто находятся в подчинении эгоистических интересов региональной администрации, обслуживающей интересы бизнес-сообщества, социально-экономические проблемы региона остаются не решенными, а власть — закрытой для населения³.

В настоящее время возможности реализации интересов регионов ограничиваются тем, что их бюджеты остаются дотационными и зависимыми от финансовой помощи со стороны государства, а хозяйственная система большинства регионов — отсталой. Наблюдается ситуация, когда контроль снизу все больше подменяется контролем сверху, что не следует считать положительной тенденцией⁴. Например, в западноевропейских странах эффективность деятельности региональных чиновников оценивается не чиновниками сверху, а избирателями во время выборов.

Осуществляемая в настоящее время региональная политика российского правительства не обладает принципиальной новизной, т. к. в ней по-прежнему используется централизованный механизм распределения бюджетных средств по заявочному принципу. Поэтому больше финансовых вливаний получают те регионы, в которых более сильны лоббистские возможности проталкивания тех или иных проектов в министерствах и ведомствах. В России в настоящее время на политику выравнивания регионов тратится около трети безвозмездных перечислений из федерального бюджета через Фонд финансовой поддержки регионов. Однако развивать все регионы одновременно невозможно, поэтому государство должно определить баланс между двумя векторами региональной политики — выравнивающим и стимулирующим.

В. Лексин справедливо отмечает, что государственная региональная политика может быть эффективной только в том случае, если она «основывается на концептуально выверенной структуре целей, на учете реальных интересов властей, населения и бизнеса, на четких представлениях о ресурсных возможностях и политических, социальных и экономических последствиях принимаемых решений»⁵. Следует добавить необходимость учета социокуль-

¹ См.: *Збровский Г.* Социология в регионах: проблемы и перспективы // Социологические исследования. 2006. № 8. С. 47.

² См.: *Кобкова А.* Регулирование институциональной среды устойчивого развития местных сообществ // Регион: экономика и социология. 2007. № 2. С. 208.

³ См.: *Лапин Н.* Регион, его статус и функции в российском обществе: теоретико-методологические основы исследования // Социологические исследования. 2006. № 8. С. 14.

⁴ См.: *Бухвальд Е.* Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 73.

⁵ *Лексин В.* Федеральная Россия и ее региональная политика. М., 2008. С. 208.

турных последствий и социальных рисков проводимой политики в отношении региональных сообществ. Устойчивая бедность регионов укореняет культуру иждивенчества, социальной пассивности, низкой мобильности человеческих ресурсов.

Региональная политика должна обеспечить условия для разрешения противоречий институционализации интересов региона и центра. Этого можно достичь с помощью создания таких институциональных форм, которые эффективно распределяют полномочия регионов и центра. Принципами взаимодействия федеральной власти с региональным сообществом должны стать: децентрализация властных отношений, направленная на развитие самостоятельности, поддержание творческой инициативы региональных сообществ, содействие их социокультурному разнообразию.

Некоторые исследователи решение проблем реализации региональных интересов видят в формировании региональной политики, предусматривающей специализацию регионов, определяемую из федерального центра¹. Однако данная политика не может быть продуктивной, т. к. этот путь характеризуется новым витком централизации хозяйственной системы общества, порождает конфликты интересов различных групп, вступающих в противоборство за ресурсы из центра. Каждый регион стремится к тому, чтобы получить федеральное финансирование каких-либо региональных объектов. При этом слабо развитые регионы начинают вступать в коалиции с той частью федеральной бюрократии, которая стремится сохранить свои властные полномочия в отношении перераспределения ресурсов между регионами. Представители крупного бизнеса, напротив, имеют интерес к установлению связей с региональной властью без федеральных посредников.

На наш взгляд, стратегия социально-экономического развития регионов может получить успешную реализацию в ситуации преодоления линии правительства на централизацию в проведении региональной политики. Для этого на смену сверхцентрализованному режиму с преобладанием федеральных интересов, инициатив и ресурсов должен прийти децентрализованный порядок, ориентированный на интересы регионов и основанный на инициативных действиях регионов по разработке собственных программ социально-экономического развития, не нарушающих общегосударственные институциональные, экономические и социальные ограничения. Таким образом, новая региональная политика государства должна строиться на основе принципа «снизу — вверх». Похожие процессы уже происходят в некоторых регионах, но их развитие сдерживается финансовой зависимостью от федерального центра. В то же время преломить данную ситуацию только за счет наращивания финансовой помощи регионам нельзя. Нужны кардинальные изменения, касающиеся бюджетно-налоговой децентрализации отношений государства и региональных сообществ.

¹ См.: Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю. Указ. соч. С. 84.

Е.С. Дорофеева,
доктор исторических наук, профессор
Саратовской государственной
юридической академии
ktp@sgap.ru

Региональные программы национально-культурного развития как новое проявление политической и правовой жизни

Аннотация: в статье анализируются программы национально-культурного развития в субъектах Российской Федерации и, прежде всего, в Саратовской области.

Ключевые слова: программа национально-культурного развития, Ассамблея народов, миграция, национально-культурная автономия, этнос, народ, культура, правовой статус.

Summary: in this article programs of national-cultural development in Russian Federation and, first of all, in the Saratov region are analyzed.

Keywords: the program of national-cultural development, the Assembly of peoples, migration, a national-cultural autonomy, ethnoses (ethnic group), nation, culture, a legal status.

Современная Россия, пройдя путь отрицания плановой системы национально-культурных отношений, находится в состоянии поиска наиболее приемлемых регуляторов, способствующих развитию этносов, а также сдерживанию всевозможных фобий и недоверия в межнациональной сфере. Одним из наиболее перспективных регуляторов межэтнических отношений являются региональные программы национально-культурного развития.

Политическая значимость такого подхода вытекает из общей цели регионального программирования национальных отношений. Так, в областной целевой программе национально-культурного развития народов Саратовской области на 2003–2006 гг. отмечалось, что цель программы состоит в объединении усилий органов государственной власти области и местного самоуправления, общественных, национальных и религиозных объединений для сохранения межнационального согласия, гармонизации межнациональных отношений¹. Связь программы с политической жизнью региона проявляется прежде всего в том, что к ее разработке привлекаются представители национальных объединений, ученые, политические лидеры. А постановка определенных целей, задач служит важным механизмом политической идентификации представителей разных этносов, проживающих на общей территории. Не менее существенным является и тот факт, что в региональных программах закладывается не только политика обеспечения единства наций, но и политика сохранения их специфического разнообразия. Так, в вышеназванной программе развития народов Саратовской области среди основных задач отмечаются следующие: формирование национального самосознания, освоение ценностей этнической, российской и мировой культур; обеспечение подготовки кадров для сферы национального образования,

¹ См.: Областная целевая программа национально-культурного развития народов Саратовской области (2003–2006 годы) // Собр. законодательства Саратовской области. 2003. № 5. С. 983–985.

культуры, средств массовой информации, национальных видов спорта; поддержка деятельности национально-культурных общественных объединений, а также национально-культурных автономий¹.

Каждый регион имеет свою специфику разработки и функционирования программ национально-культурного развития. Так, в Оренбургской области принимаются и реализуются исключительно комплексные «Программы реализации модели региональной национальной политики». Каждая новая программа рассчитана на определенную временную перспективу. Начав с двухлетнего, оренбуржцы перешли к трехлетнему, а затем к пятилетнему планированию².

В таких регионах, как Саратовская, Волгоградская, Самарская области помимо комплексных программ национально-культурного развития принимаются также специальные программы развития культуры, в которых определенное место занимает этническая культура и культура этносов.

Политическая сущность программ национально-культурного развития проявляется и на уровне их исполнения. В Саратовской области, например, основными исполнителями являются: Совет по общественным отношениям при губернаторе области, министерство образования, министерство молодежной политики, спорта и туризма³.

В Саратовской области, учитывая ее этническое многообразие (в Саратовской области насчитывается 111 этносов)⁴, комплексное планирование национально-культурного развития начало осуществляться уже с 1998 г. Динамика программирования национально-культурного развития в Саратовской области демонстрирует совершенствование программных установок. Так, если в 1998–2001 гг. акцент делался преимущественно на сохранение и развитие культур народов области, то в 2003–2006 гг. возросло внимание к роли общественных объединений, созданию институтов самоорганизации этнических групп в процессе формирования гражданского общества. Учитывая проявления экстремизма в целом ряде регионов нашей страны, комплексная программа стала предусматривать ряд мер, направленных на профилактику и нейтрализацию национального экстремизма.

В ходе разработки областной целевой программы «Развитие культуры на 2006–2010 годы» особое внимание было уделено сохранению и развитию традиционной культуры народов, проживающих в Саратовской области. Наряду с программой национально-культурного развития был принят Закон Саратовской области «О культуре»⁵. Учитывая потребность в национально-культурном самоопределении, Закон подтвердил, что национально-культурная автономия — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относя-

¹ См.: Областная целевая программа национально-культурного развития народов Саратовской области (2003–2006 годы). С. 1–2.

² См.: *Виколов А.М.* Региональная национальная политика в современных условиях. Саратов, 2003. С. 39.

³ См.: Областная целевая программа национально-культурного развития народов Саратовской области (2003–2006 годы). С. 983–984.

⁴ См.: *Каткова М.А., Пишков А.М.* Роль неформальных институтов в развитии Поволжского региона // Народы Саратовского Поволжья. История, этнография, современность. Саратов, 2006. С. 208.

⁵ См.: О культуре : закон Саратовской области. Саратов, 2005. С. 3, 4.

щих себя к определенной этнической общности, находящихся в ситуации национального меньшинства на определенной территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Таким образом, программирование национально-культурных отношений дало толчок к развитию политической активности этносов, созданию национально-культурных автономий, общественных организаций, к оживлению политической жизни в регионе. Уже в ходе выполнения программы 1998–2001 гг. в области было создано более 30 национальных объединений и культурных центров. Первыми национально-культурными автономиями стали объединения российских немцев Поволжья и городская национально-культурная автономия Саратовских татар¹.

Реализация программ национально-культурного развития в Саратовской области высветила необходимость создания Совета по взаимодействию с религиозными объединениями. В Совете произошло объединение представителей власти, экспертов и лидеров национально-культурных объединений и религиозных общин.

Практика работы Совета показала необходимость создания единой консультативной структуры — Палаты национальностей. К сожалению, данная идея пока не получила реализации ни на федеральном, ни на региональном уровне. Хотя даже в условиях хаоса 90-х гг. XX в. существовало министерство по делам национальностей. Зарубежная практика в области национальных отношений также подсказывает необходимость государственного регулирования межэтнических отношений. Так, в США проводится политика выравнивания возможностей различных общин в деле получения хорошо оплачиваемой работы, доступа к образованию и участия в общественно-политической жизни².

Новым явлением в идеологическом обеспечении программ национально-культурного развития Саратовской области стало принятие в 2011 г. Концепции государственной национальной политики субъекта Федерации³. Данный документ содержит цели, задачи национальной политики. В нем четко сформулированы принципы, которыми должны руководствоваться органы исполнительной власти в работе по поддержанию стабильной общественно-политической и этноконфессиональной ситуации в Саратовской области. Примечательно, что в Концепции дана оценка реализации программно-целевого подхода в области национальных отношений, содержатся рекомендации общественным объединениям, органам местного самоуправления по расширению сотрудничества и духовного обогащения граждан всех национальностей, созданию условий для проявления инициативы и самостоятельности всех групп населения.

Принципиально новыми направлениями, на наш взгляд, являются следующие положения:

- широкое использование средств массовой информации в качестве инструмента обмена духовными ценностями народов Российской Федерации;

¹ См.: Викулов А.М. Указ. соч. С. 210.

² См.: Кива М. Мы, многонациональный народ // Наша власть: дела и лица. 2006. № 12. С. 19.

³ См.: О Концепции государственной национальной политики в Саратовской области : постановление Правительства Саратовской области от 22 августа 2011 г. № 450-П.

-
- разработка программ и курсов, способствующих воспитанию культуры межнационального общения;
 - налаживание диалога между органами власти и национальными общностями;
 - согласование целей национальной политики с основными приоритетами развития области;
 - повышение квалификации кадров государственных гражданских служащих области, специализирующихся в области национальной политики;
 - совершенствование законодательной базы в соответствии с нормами международного права и федерального законодательства;
 - разработка научно-методических программ профилактики экстремизма.

Анализ основных положений Концепции позволяет судить о переходе Саратовской области на более высокий уровень программирования национально-культурного развития с учетом перспектив и текущих потребностей межнациональных отношений. Вместе с тем такая острая проблема, как миграция не получила должного решения.

Новые реалии, связанные с расширением миграционных потоков, также требуют совершенствования региональных программ национально-культурного развития. Необходимость включения данной проблемы в целевые программы обусловлена тем, что она не только влияет на межнациональные отношения, но и во многом связана с безопасностью населения. Проверка паспортов у мигрантов в 2009 г. выявила 61 тыс. человек, находящихся в розыске, в том числе 30 тыс. преступников, более 800 тыс. тех, кем интересуются различные оперативные службы. Количество уголовных преступлений только в 2011 г. увеличилось по ст. 159 УК РФ (мошенничество) на 53,3 %, по ст. 163 (вымогательство) — в 3 раза. Наибольшую криминальную активность демонстрируют граждане Казахстана (каждый четвертый) и Таджикистана (каждый шестой)¹. Согласно данным ООН, Россия занимает первое место в Европе и второе место в мире по числу иммигрантов. К началу 2010 г. в страну прибыло 12 млн эмигрантов². Ежегодно мигранты переводят на родину 200 млрд рублей, что сопоставимо с расходами федерального бюджета на образование или социальную политику³. Все пограничные регионы, а также столица неизбежно сталкиваются с проблемами миграций. Усилился этот поток и в Саратовской области. По оценкам экспертов, незаконная миграция превышает легальную в 8–10 раз⁴.

Из сказанного следует, что региональные программы национально-культурного развития должны содержать специальный раздел по миграционной политике.

Анализ программ национально-культурного развития позволяет сделать некоторые выводы. Во-первых, целевые программы представляют собой

¹ См.: *Собольников В.В.* Незаконная миграция и региональная безопасность // Научный вестник Омской академии МВД. 2007. № 2. С. 19.

² См.: *Комсомольская правда*. 2010. 11–12 февр.

³ См.: *Ткач Е., Ушакова О.* Миграцию пора выводить из тени // Парламентская газета. 2006. 16 марта.

⁴ См.: *Ковалев Ю.В., Федотова Е.В.* Правовое регулирование этно-демографических процессов в Саратовской области // Народы Саратовского Поволжья. История, этнография и современность. Саратов, 2006. С. 218.

серьезный политический механизм регулирования межнациональных отношений. Во-вторых, заметна тенденция совершенствования программ: они стали отражать не только культурную составляющую межнациональных отношений, но и политическую, организационную. Был дан толчок к образованию общественных этнических объединений, Ассамблеи народов области, Координационного межнационального Совета, научно-методического Совета по национальной политике при губернаторе области. Вместе с тем развитие программ требует расширения их проблематики, включения социальных вопросов, проблем миграции. С целью повышения значимости программ национально-культурного развития следует закрепить их правовой статус.

О.В. Суrowова,
доктор политических наук, доцент
Саратовской государственной
юридической академии
kftp@sgap.ru

Региональный уровень политической социализации школьной молодежи

***Аннотация:** в статье анализируются особенности регионального уровня политической социализации школьной молодежи.*

***Ключевые слова:** политическая социализация молодежи, многоэтапность политической социализации, характеристики социализации.*

***Summary:** the process of schoolchildren political socialization is becoming more and more complicated.*

***Key words:** Regional level of political socialization child of school age, multilevel structure of political socialization, peculiarities of socialization.*

Социализация подрастающего поколения всегда происходит под воздействием нескольких общественно значимых факторов. В конкретные исторические моменты развития общества их совокупность имеет определенные особенности, и в условиях разных стран, народов она различна. Содержание самих факторов подвержено изменениям, а степень воздействия того или иного фактора на новые поколения граждан может усиливаться или ослабевать, что затрудняет расстановку акцентов в их общей совокупности. Однако непреложным фактом является неизбежное проявление мощных общественных оснований социализации населения в практике всех стран современного мира.

Подчеркнем, что всякое государство заинтересовано в наличии у своих граждан тех или иных качественных характеристик, связанных с нравственными принципами, социальной активностью, правовыми и политическими нормами, отношением к родине, труду, собственности, власти и т. д. Обычно государство формирует идеальную модель гражданина, на создание которой ориентируются и государственные, и общественные структуры.

Принципиальные характеристики такой модели закладываются в конституции государства. В частности, многие статьи Конституции РФ ориентируют на формирование у граждан таких качеств, как любовь к родине, патриотизм, законопослушание, национальная и религиозная терпимость, доверие к государству, социальная и экономическая активность, бережное отношение к природе и окружающей среде. Наличие совокупности этих качеств в Конституции России свидетельствует о стремлении к формированию такой модели личности, которая, соответствуя традиционным особенностям Российского государства, вместе с тем обеспечивала бы и его развитие по демократическому пути.

Естественно, что в странах западной демократии вопросам взаимодействия человека с обществом и государством на протяжении многих веков отводится важное место в научных трактатах и исследованиях. В США уже в 1920-е гг. разрабатывались теоретические аспекты социализации, в Западной Европе активное исследование этой проблематики возникло в 1950-е гг. XX в. Определенный вклад в создание, развитие, конкретизацию теорий социализации внесли известные философы, социологи, психологи, политологи: Ф. Гиддингс, Ч.Х. Кули, Дж. Г. Мид, Т. Парсонс, С. Верба, Н. Най, Н. Миллер, Б. Скиннер, Ф. Гринстайн, Р. Лейн, Г. Лассуэлл, Р. Уолтерс, А. Маслоу, Ж. Пааже и др. Термин «социализация» многозначен, поэтому имеет множество научных интерпретаций. В самом общем виде под социализацией понимается приобщение индивида к участию в жизни общества, обучение его пониманию культуры, поведению в коллективах, выполнению различных социальных ролей, самоутверждению¹. При этом диапазон интерпретаций распространяется от понимания социализации как пассивного усвоения личностью культуры своего народа до подчеркивания в процессе социализации собственной активности субъекта, его саморазвития.

Несмотря на многообразие трактовок, большинство авторов сходятся в том, что социализация — это процесс активного усвоения индивидом образцов поведения, психологических механизмов, социальных норм и ценностей, необходимых для успешного функционирования индивида в данном обществе. Социализация охватывает все процессы приобщения к культуре, коммуникации и наущения, с помощью которых человек познает социальную природу и приобретает способность участвовать в социальной жизни. Некоторые из этих факторов действуют в течение всей жизни, создавая и изменяя установки индивида, например, средства массовой информации, другие — на отдельных стадиях жизни, например, семья, школа, группа сверстников, рабочие коллективы².

Ответственное место в становлении гражданина занимает его политическая социализация. Подготовка человека к вхождению в политические отношения представляет собой сложный и многоэтапный процесс. Он происходит постепенно, по мере усвоения человеком господствующих в обществе культурных ориентиров, норм, ценностей и образцов политического

¹ См.: *Щепаньский Я.* Элементарные понятия о социологии. М., 1959. С. 51.

² См.: *Технологическое управление социальными процессами / Г.Д. Никредин и др.* Уфа, 1997. С. 29.

поведения. В ряде стран существуют глубокие традиции осуществления политической социализации. В США, к примеру, с момента возникновения государства сложились и поддерживаются властью и обществом такие направления этого процесса, как обеспечение преемственности политического развития, целенаправленная система подготовки гражданина к реализации его прав и обязанностей, достижение и поддержание такого консенсуса между государством и гражданином, который гарантировал бы стабильность правления и устойчивость политической системы¹.

В нашей стране пока нет подобного масштаба традиций политической социализации, ее система только формируется. Это предполагает наличие в обществе внимания к проблемам данного процесса. И оно реально существует, что подтверждается значительным количеством научных публикаций по тематике политической социализации. Среди авторов — Е.А. Ануфриев, П.И. Бабочкин, Э.Я. Баталов, Т.В. Бирюлина, В.П. Воробьев, И.Н. Гаврилова, В.И. Демченко, С.П. Иваненков, О.И. Карпухин, А.И. Ковалева, В.Ф. Костюкевич, Д.В. Ольшанский, Т.Н. Самсонова, Э.В. Чекмарев, И.А. Щеглов и другие ученые, представляющие столичные и многие провинциальные научные центры России.

В широкий научный оборот понятие политической социализации введено в конце 1950-х гг. известными американскими обществоведами Д. Истоном и Г. Хайманом. С того времени появилось множество теоретических концепций, так или иначе объясняющих его содержание и формы осуществления. Ряд работ большого теоретического масштаба посвящались политической социализации детей разного возраста², что придавало данному процессу воспитательный характер, подчеркивало его образовательную функцию. Особенности политической социализации школьников изучаются и в отечественном обществознании. Они исследовались в трудах российских политологов, психологов, социологов³.

Принципиальное положение в этих исследованиях занимает анализ современных форм политической социализации учащейся молодежи и основных содержательных элементов этого процесса. Говоря конкретнее, речь идет о структурах, институтах политической социализации и о духовном, идейном, нравственном, традиционном наполнении конкретной практики осуществляемой социализации. Важным моментом такого анализа является определение характеристик социализации на разных общественных уровнях протекания этого процесса.

Высший уровень представлен политической системой государства, в рамках которой происходит становление гражданина. Именно политическая система, т. е. макроуровень включения человека в политику, формирует типичные формы политического сознания и поведения. Каждое поколе-

¹ См.: Лозовой В.Н., Семеренко Л.М., Демченко В.И. Политическая наука в США: история и современность. Ростов н/Д, 2003. С. 207.

² См., в частности: Гринштейн Ф. Дети и политика. М., 1965; Истон Д., Денисс Г. Дети в политической системе. М., 1969; Эрикссон Э. Идентичность: юность и кризис. М., 1996 и др.

³ См.: Попов В.А., Кондратьева О.Ю. Изменение мотивационно-ценностных ориентаций учащейся молодежи // Социс. 1999. № 6; Андриюшина Т.Н. К вопросу о политической культуре выпускников московских школ (по материалам социологического исследования) // Обществознание в школе. 1998. № 6.

ние людей несет на себе отпечаток той исторической эпохи, где протекала его жизнь. Низший уровень процесса социализации, или микроуровень, представляет среда непосредственного проживания и общения человека. Данный уровень еще можно определить как уровень малых групп, создающих локальные, но совершенно конкретные, специфические условия формирования человеческой личности. Во многом на этом уровне происходит усвоение политических ролей, стереотипов идейных и нравственных оценок, образцов социального поведения. Оба уровня политической социализации анализируются российскими исследователями¹.

Наряду с указанными двумя уровнями целесообразно выделить еще один — промежуточный, обусловленный форматом региона. В условиях федеративного устройства государства регионы имеют существенные особенности, в том числе такие, которые оказывают воздействие на формы и содержание процесса политической социализации.

Во-первых, это фактор национального и религиозного разнообразия. Быстрое развитие религиозного воспитания и национально-культурного самосознания все более мощно проявляется в формировании личности, в отношении молодежи к государству, праву, морально-нравственным ценностям, народным традициям. Влияние этого фактора распространяется на детей через семейно-родственные отношения, деятельность религиозных общин и организаций и даже через школьное образование, поскольку в гуманитарных предметах, преподаваемых в средней школе, наличествует региональная компонента. С использованием региональной специфики преподаются в школе история, литература, языки, география, обществознание. Нередко подобная региональная компонента имеет очень сильную национальную окраску.

Во-вторых, это фактор геополитического положения того или иного субъекта РФ в пространстве государства. Центральные регионы страны имеют больше оснований для распространения идей централизации, государственности, единства. Крайние регионы тяготеют к сепаратистским позициям, а порой — к самостоятельным отношениям с соседними государствами (характерны примеры Карелии, Калининградской области, Дагестана, Приморского края). Каждый из вариантов регионального положения содержит не только разную мотивацию политической социализации молодежи, но и разную культурологическую, социально-психологическую среду, в которой такая социализация происходит.

В-третьих, это фактор социально-экономического состояния региона. Богатые, экономически развитые регионы формируют в населении чувства самодостаточности, а бедные, дотационные — напротив, чувство особого уважения к центральной власти, которое нередко выливается в массовое лицемерие. Все это было продемонстрировано на выборах в Государственную Думу РФ 2011 г. Если какое-либо из таких социально-экономических состояний сохраняется либо консервируется на десять и более лет, то соответствующие ему психологические настроения людей превращаются в традицию, влияющую на характер политической социализации.

¹ См., в частности: *Шестопал Е.Б.* Психологический профиль российской политики 1990-х // Теоретические и прикладные проблемы политической психологии. М., 2000. С. 156–158.

В-четвертых, это фактор региональной политической культуры. Любая социализация происходит на базе существующей политической культуры. Данное обстоятельство во многом предопределяло противоречивый характер политической социализации российской молодежи в девяностые годы. Оно сказывается и на современном политическом процессе, на политическом участии молодежи. В связи с этим следует отметить, что доминирующая политическая культура населения имеет существенные различия по отдельным субъектам РФ. Наиболее показательными являются различия между столичными городами Москвой и Санкт-Петербургом и небольшими республиками Северного Кавказа. Если в столичных городах преобладает политическая культура либерального, демократического характера, то в кавказских республиках господствует культура, основанная на авторитаризме, патернализме, клановости. Естественно, в условиях серьезно отличающихся политических культур молодежь оказывается под воздействием разных политических, нравственных и правовых ценностей, что делает невозможным какой-то типовой, единый для всей страны процесс политической социализации подрастающего поколения российских граждан.

Конечно, названные факторы не исчерпывают содержания регионального уровня социализации подрастающего поколения. Тем не менее они хорошо высвечивают важную роль региональной компоненты социализации, масштаб ее воздействия на весь процесс социального и политического становления молодежи. Без осмысления данного факта будет неполным и необъективным анализ условий и результатов происходящей политической социализации российской молодежи. Без этого невозможно и проведение эффективной политики государства по отношению к молодежи.

Г.Н. Долгова,

*доктор политических наук, профессор
Поволжского института им. П.А. Столыпина
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
TVDB2008@yandex.ru*

Политика приватизации и региональные интересы

Аннотация: в статье анализируется влияние политики приватизации на развитие региональной политики субъектов РФ.

Ключевые слова: региональная политика, региональные интересы, приватизация.

Summary: in article analyzes influence of policy of privatization on progress of regional policy of subjects of the Russian Federation.

Keywords: the regional policy, regional interests, privatization.

Наиболее культивируемым обоснованием приватизации государственной собственности в нашей стране на протяжении 1990-х гг. служила уверенность в эффективности частной собственности, предпринимательства

и свободных рыночных отношений. Правда, эту уверенность распространяли лишь отдельные группы людей, видевшие в приватизации собственную выгоду, и служившее их интересам политическое руководство страны, возглавляемое Президентом РФ Б.Н. Ельциным. В обществе же приватизационная политика воспринималась с недоверием, хотя западная модель развития общества вроде бы подтверждала эффективность частной экономики и массового предпринимательства. Научные концепции, кстати, западные, доказывали неизбежность разгосударствления экономики при вступлении страны на модернизационный путь развития. А в ряде стран, проходивших определенный этап социалистического развития, после проведения приватизационных операций действительно были достигнуты финансово-экономические успехи.

Приватизация утвердила в стране частную собственность, но, к сожалению, не массовую, на какую нацеливалось общество, а олигархическую, означающую прежде всего сосредоточение основной части национального богатства в руках узкой группы лиц, а также сращивание интересов ее носителей («олигархов») с интересами бюрократической системы государственной власти. Курс на олигархическую собственность и олигархический капитализм породил взяточничество, коррупцию, тайные сделки, махинации, полный произвол в процессах денационализации экономики. А такие встречные интересы и контакты неизбежно ведут к сращиванию действий официальных властей и частнохозяйственных групп, к возникновению и постоянному воспроизводству партнерства между ними. Подобные субъекты частной собственности обычно не считают себя ответственными за социальное положение населения, социальное состояние регионов и территорий. Тем самым реализация социальных аспектов приватизации оказалась затрудненной, и социальное развитие большинства регионов России «топчется на месте», а порой даже ухудшается.

«Олигархический» характер приватизации серьезно ограничил развитие таких социальных процессов, как формирование массового слоя частных собственников, организация в российском обществе среднего класса, развертывание активной социальной политики и успешное развитие социальной сферы. Неэффективное использование частной собственности, произошедшее с отделением от нее большинства народа, привело к неполноценному развертыванию социальных последствий приватизации. Противоречивым, во многом негативным остается в обществе отношение к частной собственности. Предпринимательство, эффективное использование частной собственности пока не превратилось в стабильное и массовое явление; масштабы его явно не соответствуют возможностям России, а вклад в экономику страны слабо ощутим. Малый и средний бизнес ограничивается и по причине слабости подпитывающего его слоя, и по причине давления со стороны монополий-олигархов, и из-за множества ограничений, выдвинутых государством. Во многом этими причинами объясняется медленность и прерывистость процесса формирования среднего класса.

Региональные интересы — достаточно проработанное в науке понятие. Оно возникло в процессе исследований явления регионализма в Западной Европе. В последней трети XX в. немало научных трудов посвящалось проблеме регионального развития на европейском континенте, в некоторых из них Европа рассматривалась как объединение регионов, а не государств. И в этом смысле базовой являлась идея различия интересов таких регионов европейского континента, как Скандинавия, Северная Европа, страны Средиземноморья и т. д. Перенесение концепции регионализма на территориально крупные страны (США, Индия, Китай, Бразилия, Канада, СССР — Россия) обеспечивало выявление существенных особенностей в развитии отдельных территорий внутри этих стран, что является абсолютно реальным фактом. Обладая определенными особенностями своего положения, внутригосударственные регионы имеют и специфические интересы своего развития. Данный подход характерен непосредственно для России, самой большой страны мира, к тому же федеративной. Конституция РФ законодательно закрепляет за субъектами РФ право осуществления региональной политики, а значит, обеспечения своих региональных интересов.

В публикациях отечественных ученых анализируются многие политические аспекты регионализма: политическая субъектность региона, взаимоотношения «центр — регионы», особенности российских регионов, региональная политика государства или государственная политика в отношении регионов, специфика законодательства субъектов РФ, политическое пространство регионов¹. Среди них и аспект региональных интересов. Совокупность суждений о характере и содержании этого понятия позволяет представить его краткую формулу. Региональные интересы — это, конечно, политические интересы субъекта РФ, характеризующие оптимальные условия его развития, осознаваемые в рамках конкретной территории, объединяющие в той или иной степени элиту и население, вызывающие политические действия по их реализации. Интересы могут быть не только общенациональными или какой-то части государства, но и межгосударственного масштаба. В любом случае в качестве таких интересов выступают жизненные вопросы развития данной территории и проживающего на ней населения. Они могут носить политический характер или же касаться экономической, социальной, экологической и других сфер, но требовать для своего разрешения политических действий. В национальном масштабе важнейшими интересами являются вопросы стратегии развития, механизмов осуществления политической власти, обеспечения суверенности, территориальной целостности, независимости страны, безопасности и достаточного уровня жизни граждан, эффективного развития экономики. Для сегодняшней России все эти вопросы принципиально важны и приоритетны. Вокруг них формируются политические интересы самого

¹ См.: *Аринин А.Н., Марченко Г.В.* Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999; *Бусыгина И.М.* Политическая регионалистика. М., 2006; *Дергачев В.А., Вардомский Л.Б.* Регионоведение. М., 2004; *Иванченко Л.А.* Региональная политика России. От слов к делу. СПб., 1999; *Поликарпов Б.Э.* Триада власти региона: становление, проблемы, перспективы. Саратов, 1998; *Сигов И.П.* Региональная политика и управление. Чебоксары, 1997; *Федеральный центр и субъекты Российской Федерации.* М., 1997; *Чернышов А.Г.* Регион как субъект политики. Саратов, 1999 и др.

общего плана, разрабатываются идеи, проекты, программы, составляющие теоретико-содержательную основу политического пространства страны.

Выявление и осмысление региональных интересов несложно провести на примере Саратовской области, достаточно типичной для всей страны, но вместе с тем имеющей существенные особенности социального, экономического, культурного и политического характера, которые проявляются в ее современном развитии. При огромной территории области плотность населения небольшая (около 25 чел. на 1 кв.км.). Это, разумеется, осложняет процесс социального обустройства, поскольку область находится в зоне рискованного земледелия, здесь более трудным и финансово дорогим является аграрное производство, требующее государственной поддержки. Географическое положение области (практически в центре России, на стыке железнодорожных и водных путей, европейской и азиатской части страны) стимулирует развитие торговли, мелкого и среднего бизнеса, предпринимательства, концентрацию значительных финансовых средств. Разнообразие национального состава населения (в области проживают граждане семидесяти пяти национальностей) создает переплетение национальных традиций, культур, языков, религиозных конфессий. Эти и многие другие специфические особенности должны быть учтены в региональной политике, иначе эффективность ее маловероятна.

Экономика Саратовской области развивается, ежегодно прирастая на больший процент, чем в среднем по стране. Однако ее реальный масштаб незначителен, не соответствует возможностям и интересам региона, не обеспечивает формирования достаточного бюджета и эффективного использования трудовых ресурсов. Особенно это касается молодых специалистов с высшим образованием, десятки тысяч которых, заканчивая вузы, ежегодно не находят себе применения по специальности. Область существенно зависит от центра в финансовом и политическом отношении через институты власти, вертикально вписанные в систему правящей партии.

Региональные интересы Саратовской области, как и других субъектов РФ, очевидны. Их можно распределить по двум группам: социально-экономические, опосредованно влияющие на региональную политику, и непосредственно политические, определяющие характер регионального политического пространства, политической системы области.

К первой группе региональных интересов следует отнести: 1) возрождение аграрного сектора экономики и социального обустройства села на таком уровне, который способен сохранить сельское население, обеспечить продовольственную самостоятельность региона, внести весомый вклад в создание продовольственной безопасности страны; 2) реализацию нескольких крупномасштабных хозяйственных проектов, способных увлечь администрацию, бизнес, науку, инженерные кадры и трудоустроить на технологически современном производстве десятки тысяч работников разного уровня квалификации; 3) определение и формирование целесообразного места региона в хозяйственной системе страны и обеспечение преимущественного развития региональной экономики в соответствии с этой стратегией.

Кажется, подобный подход к социально-экономическому развитию любого российского региона естествен: оно должно происходить в соответ-

ствии с его потребностями. Однако обычно все происходит иначе. Почему? Регион — это территория. В ее развитии и обустройстве заинтересовано население, местное сообщество, государство. Но у всех этих субъектов недостаточно средств для реализации территориального подхода в развитии страны. Не случайно пустеют многие ранее обжитые районы России, стоят заброшенными тысячи деревень.

Средства, и огромные, имеются у крупных корпораций, у слоя олигархов, которые обогатились с помощью специфически проведенной приватизации, обездолив десятки миллионов людей и обескровив бюджет государства. Однако этот сверхбогатый слой не заинтересован в развитии территорий, в реализации региональных интересов. В бизнес-планах большинства корпораций основное место уделяется вопросам капитализации, максимально извлекаемой прибыли, а развитие территорий как социально-хозяйственное направление там не закладывается. Капиталы отделены от регионов так же, как и от населения, причем аккумулируются они уже даже не в Москве, а за рубежом, в так называемых оффшорах, в зарубежных банках. И реализация социально-экономических интересов для подавляющего большинства субъектов РФ превращена в неразрешимую задачу, в несбывующуюся мечту. Основная причина такого положения — олигархический характер российской приватизации.

Ко второй группе региональных интересов отнесем: 1) создание реальной системы местного самоуправления, в меру самостоятельной от государственных властных структур, но в то же время органично взаимодействующей с ними в интересах жизнеобеспечения населения, способной эффективно развивать свою территорию на основе достаточного бюджета и необходимых полномочий; 2) формирование ответственной региональной элиты, объединенной судьбой региона, способной развернуть и использовать в интересах местного населения региональное политическое пространство с демократическими институтами; 3) обеспечение существенного регионального представительства в системе федеральной власти, равноправного партнерства с центром в решении и общегосударственных, и региональных проблем, соответствия взаимоотношений «центр–регион» принципам федеративного устройства России.

Подчеркнем, что характер региональных интересов объективно высвечивает уровень развития любого государства. Через эти интересы определяются наиболее важные проблемы современного развития субъектов РФ. Исходя из признания необходимости для России сильной центральной власти и безусловного укрепления единства страны, кажется затянувшимся заблуждением чрезмерное влияние федеральных политических институтов на развитие страны, ущемление интересов субъектов РФ, которое болезненно сказывается на региональном развитии.

И.Н. Коновалов,
доктор исторических наук, профессор,
декан гуманитарного факультета
Саратовской государственной
юридической академии
i.n.konovалov@mail.ru

Региональная трансформация теории «кооперативного социализма» в XIX — начале XX века*

***Аннотация:** в статье рассматривается проблема региональной трансформации теории «кооперативного социализма» в США, странах Западной Европы, России XIX– начала XX в.*

***Ключевые слова:** регион, трансформация, теория «кооперативного социализма».*

***Summary:** in this article the authors examine the problem of regional aspects theory «cooperation socialism» transformation in the United States, the West, the Russia at the of XIX and the beginning of XX centuries.*

***Key words:** region, transformation, theory «cooperation socialism».*

В истории политических учений важное место занимает исследование взглядов представителей «кооперативного социализма» как на государство и политику в целом, так и на коренное преобразование действующего экономического строя с помощью кооперации в частности. В настоящее время интерес к теории «кооперативного социализма» вызван еще и поиском оптимальной экономической модели, кризисным состоянием финансовой и хозяйственной систем.

Первые кооперативы в виде рабочих потребительских обществ возникли в конце XVIII в. в Англии и в дальнейшем получили широкое распространение во всех странах Западной Европы и США. Состав потребительских кооперативов формировался здесь из фабричных рабочих, которые стремились к удешевлению предметов потребления. Иная картина наблюдалась в Германии и Франции. В этих странах кооперативное движение зарождалось в деревне.

Почти одновременно с появлением первых кооперативов в начале XIX в. возникла и теория «кооперативного социализма». Ее основателями были Шарль Фурье и Роберт Оуэн. Они рассматривали создание самоуправляющихся сельскохозяйственных общин как способ борьбы с безработицей, нищетой, воспитания чувства коллективизма, а главное, как путь преобразования капиталистического общества. Ш. Фурье и Р. Оуэн предлагали заменить капитализм, основанный на эксплуатации и конкуренции, новым общественным строем, основанным на взаимопомощи и сотрудничестве всех его граждан. Главным средством такого социального переустройства должно было стать кооперативное движение¹.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ (Проект № 1.6.11).

¹ См.: Тотомианц В.Ф. Кооперация: История, принципы, форма, значение. Франкфурт-на-Майне, 1961. С. 24, 25.

Одним из первых теоретиков США, сформировавших идеи «кооперативного социализма», явился Вильям Кинг, основавший в 1827 г. кооперативное общество в Брайтоне. На страницах журнала «Кооператор» В. Кинг и его сторонники развивали идеи замены капитализма новым общественным строем, основанным на гармонии интересов и сотрудничестве всех трудящихся. Они считали, что главным средством достижения такой социальной справедливости должно стать кооперативное движение.

В Германии в этот период широкое распространение получила потребительская и сельскохозяйственная кооперация, на основе которой возникла теория «кооперативного социализма» В.Э. Хубера, Г. Шульце-Делича и Ф.В. Райффейзена. Профессор Виктор Эме Хубер считал, что кооперативное движение есть по преимуществу объединение неимущих для организации совместного производства и потребления.

Герман Шульце-Делич, получивший двойную фамилию по имени своего родного городка Делича, был, в отличие от профессора Хубера, выдающимся практиком и организатором первых сырьевых и ссудосберегательных кооперативов¹.

Другим теоретиком и организатором немецкой кооперации, введшим в практику новые принципы, являлся Фридрих Вильгельм Райффейзен. Он разделял принцип самопомощи, провозглашенный впервые Шульце-Деличем. Из этого благотворительного принципа вытекала другая отличительная черта райффейзеновских товариществ, а именно: уделение большого внимания воспитанию своих членов².

Во второй половине XIX в. во Франции также создавались многочисленные производственные кооперативы, которые способствовали возникновению теории «кооперативного социализма» Ф. Бюшеза и Л. Блана. Филипп Бюшез являлся «отцом» производственной кооперации³. Взгляды Ф. Бюшеза на производственную кооперацию разделял Луи Блан. С ее помощью он пытался решить рабочий вопрос.

Заметный вклад в развитие теории «кооперативного социализма» во Франции внесла Нимская школа кооператоров, основанная в 1885 г. в небольшом городке южной Франции Ниме помещиком Эдуардом де Буав и бывшим фабрикантом Огюстом Фабром. Под школой подразумевалось не учебное заведение, а новое направление кооперативной мысли. В 1886 г. де Буав основал на свои средства журнал «Эмансипация», на страницах которого развил свои социальные взгляды. Их краткое резюме он дал в письме к В.Ф. Тотомианцу: «Кооперация способна объединить всех людей и все религии. На этом основании давайте не будем вмешивать в кооперацию классовую борьбу. Кооперация способна объединить все классы, не допустив проникновения в свою среду разрушительной ненависти. Кооперация, широко открывая перед всеми свои двери, постепенно устранил в будущем борьбу классов»⁴.

¹ См.: Кооперативная хрестоматия : сб. статей, речей и изречений о кооперации / сост. В.Ф. Тотомианц. Прага, 1922. С. 39.

² См.: *Анциферов А.Н.* Кооперация в сельском хозяйстве Германии и Франции. Воронеж, 1909. С. 9, 373.

³ См.: Там же. С. 465, 467.

⁴ Цит по: *Тотомианц В.Ф.* Указ. соч. С. 27, 28.

Де Буав считал, что на место прежнего хозяйственного строя, основанного на конкуренции производителей, должен выдвинуться новый, организованный на принципах сотрудничества потребителей. Фундаментом нового строя должна стать кооперация. Вскоре после создания де Буавом Нимской школы к ней примкнул профессор политической экономии университета в Монпелье Шарль Жид, который далее развил теорию «кооперативного социализма». Он являлся автором нескольких книг и множества статей о кооперации¹. Жид думал над тем, как избежать классовой борьбы, и отдавал предпочтение эволюционному пути развития. Ключевое звено в преобразовании мира отводилось теории «кооперативного социализма»².

Таким образом, к концу XIX в. кооперативное движение в большинстве стран Западной Европы и США превратилось в серьезную общественную и экономическую силу. На его основе было создано учение «кооперативного социализма», которое проникло в Россию. Однако нельзя утверждать, что теория «кооперативного социализма» возникла в России лишь под влиянием западного научного опыта. Важную роль в этом сыграли общинные и артельные традиции, издавна существовавшие среди самых широких слоев крестьянского населения.

Богатейший опыт артельного самоуправления был использован в работе первых крестьянских кооперативов, возникших в пореформенный период. Общественная ситуация, сложившаяся в это время в России, способствовала появлению целого ряда мировоззренческих концепций и социальных проектов преобразования аграрной сферы экономики на основе теории кооперации. Ее идеологами являлись представители петербургского кооперативного кружка во главе с А.И. Васильчиковым³. Члены кружка были сторонниками «практической постепенности» в ходе «сознательно-мирного» экономического прогресса. Они считали, что задача обновления России была гораздо сложнее, и решение ее лежало глубже, чем сокрушение существующего строя⁴.

В 1871 г. с помощью Московского общества сельского хозяйства и ряда земств члены кружка создали полуофициальный Комитет о сельских ссудосберегательных и промышленных товариществах, программа и сфера деятельности его была одобрена правительством. В скором времени открылось С.-Петербургское Отделение Комитета, которое превратилось в научный, методический и организационный центр кооперативного движения в России.

Отделение Комитета сыграло в последующем решающую роль в распространении и пропаганде идей «кооперативного социализма». Наибольший вклад в это внесли деятели Отделения М.И Туган-Барановский, С.Н. Прокопович, С.Л. Маслов, А.В. Меркулов. Они продолжили теоретические разработки «кооперативного социализма», начатые основателями

¹ См.: Жид Ш. Кооперация / пер. с фр. И.А. Шапиро; под ред. и с предисл. В.Ф. Тотомианца. СПб., 1909.

² См.: Тотомианц В.Ф. Указ. соч. С. 28; см. также: Жид Ш. Указ. соч. С. 102.

³ См.: Есио И.Н. Чернышевский и современники-кооператоры Н.П. Баллин и А.И. Васильчиков // XX Всероссийские научные чтения «Чернышевский и его эпоха». Саратов, 1998.

⁴ См. подробнее: Подколзин Б.И. Петербургский кружок князя А.И. Васильчикова и зарождение кооперативного кредита в России: 60–70-е годы XIX в. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1994. С. 13, 14.

кооперативного движения. Дальнейшее развитие теории было невозможно без решения одной из центральных проблем «кооперативного социализма» — определения сущности кооперации как общественно-экономической организации, ее места в условиях капиталистического и социалистического обществ¹.

Исходным тезисом большинства концепций по этой проблеме являлось признание кооперации более «высокой формой экономической организации» по сравнению с капиталистическими предприятиями. Кооперативы отличались от капиталистических предприятий. По мнению С.Н. Прокоповича, главная задача всякого капиталистического предприятия состояла в получении максимальной прибыли на капитал. Целью кооперативного товарищества, напротив, являлось достижение возможно большей продуктивности труда его членов².

М.И. Туган-Барановский характеризовал кооперацию как «хозяйственное предприятие» и как «новый хозяйственный строй» одновременно, которые обеспечат полную экономическую и социальную свободу мелкому товаро-производителю. Определенную роль в разработке теории «кооперативного социализма» сыграли труды А.В. Меркулова, называвшего кооперацию «могучим средством подъема хозяйства и общего благосостояния сельского населения». В одной из своих последних работ он писал: «Вряд ли можно сомневаться, что, являясь и по существу своему творческим социализмом, оставаясь всегда на государственной точке зрения... кооперация вслед за окончанием анархии окажется... одной из самых важных в России государственно-организующих сил»³.

Таким образом, «кооперативный социализм» как направление общественной мысли, возникший на Западе и получивший распространение в России, неоднороден. Анализ на региональном уровне свидетельствует о многообразии подходов в каждой отдельно взятой стране. Все рассмотренные подходы отличаются в основном лишь оценкой социально-экономической природы кооперации, способами достижения цели. По сути же они едины: во-первых, подавляющее большинство теоретиков «кооперативного социализма» всех направлений считают капитализм антигуманным обществом, стремящимся к росту прибылей за счет эксплуатации трудящихся; во-вторых, силой, способной уничтожить капиталистический строй, является не пролетариат, а кооперация — надклассовая организация, объединяющая все слои трудящихся масс и в первую очередь крестьянство; в-третьих, кооперация способна обеспечить мирное вращение капиталистического общества в социализм путем реформ и преобразований в сфере обращения.

¹ См.: *Файн Л.Е.* Отечественная кооперация: Исторический опыт. Иваново, 1994. С. 103.

² См.: *Прокопович С.Н.* Кооперативное движение в России: Его теория и практика. М., 1913. С. 14–15.

³ *Меркулов А.В.* Вопросы кооперативного движения в России. Пг., 1918. С. 225.

В.С. Слобожникова,
доктор политических наук, профессор,
зав. кафедрой истории и социологии политики
Саратовской государственной
юридической академии
svs@muisgap.ru

Реализация Закона «О свободе вероисповеданий» в России 90-х годов XX века

Аннотация: в статье рассматриваются особенности формирования и развития государственно-конфессиональной политики в России 90-х г. XX в. на примере Закона «О свободе вероисповеданий».

Ключевые слова: свобода вероисповедания, свобода совести, государственно-конфессиональные отношения, закон, конституция, религия, религиозные организации.

The summary: in article features of formation and development of a state-confessional policy in Russia 90th years of the XX-th century on an example of the law «About freedom of religions» are considered.

Keywords: freedom of worship, freedom of worship, state-confessional relations, the law, the constitution, religion, the religious organizations.

Современной российской государственности уже более 20 лет. 12 июня 1990 г. была принята «Декларация независимости» РСФСР, а в августе-декабре 1991 г. распался СССР. Формирование современных структур государственной власти началось еще в период, когда Россия входила в состав СССР. В определении принципов государственно-конфессиональной политики у творцов общественно-политического дизайна современной России практически не было выбора: естественно, что это направление государственной политики рассматривалось в общем контексте демократизации.

Декларированные прежде права на свободу совести и свободу вероисповедания стали наполняться реальным содержанием. В существующем политико-историческом контексте формирования демократических механизмов общественно-государственной жизни акцент был сделан на реализации прежде всего свободы вероисповедания. Открывались культовые здания и духовные учебные заведения, активно создавались и регистрировались религиозные организации.

За 5 лет демократических реформ (с 1985 по 1990 г.) численность только зарегистрированных религиозных организаций в Советском Союзе увеличилась на 4552, рост по стране составил почти 137 %. Из вновь созданных организаций 2975, т. е. 65 %, появилось в России. Всего в Российской Федерации в 1990 г. существовало немногим более 32 % религиозных организаций от общего их числа в СССР¹.

В марте 1990 г. III Съездом народных депутатов СССР была отменена ст. 6 Конституции СССР 1977 г. о КПСС как руководящей и направляющей силе советского общества, ядре политической системы. Закон «О свободе

¹ См.: Нуруллаев А.А., Нуруллаев А.Ал. Религия и политика : учебное пособие. М., 2006. С. 217.

вероисповеданий»¹ появился всего через несколько месяцев после прощания с официальным единомыслием, опиравшимся на политическую и идеологическую монополию Коммунистической партии. Он реально обеспечил право каждого гражданина свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой (ст. 3). Основной целью Закона было не регламентирование религиозной жизни, а защита прав человека, которые принадлежат каждому от рождения. В этом Законе новые отношения государства и церкви получили юридическое оформление². Закон не только придал легитимный характер свободе совести, но и стимулировал активную деятельность всех без исключения религиозных организаций, сняв все ограничения на их культовую деятельность и создав условия для многообразия их видов. Религиозные организации могли свободно строить храмы, открывать учебные заведения, производить, покупать, продавать и распространять религиозную литературу и информационные материалы религиозного содержания.

Главная особенность Закона заключалась в том, что он вводил разрешительный порядок регистрации религиозных организаций вместо существовавшего, уведомительного. При бесплатной регистрации не нужно было получать дополнительного разрешения у местных властей. Кроме того, отменялся существовавший до сих пор запрет на предоставление каких-либо преимуществ или установление ограничений для тех или иных религиозных объединений. Отныне этот запрет касался лишь отношения к религии как таковой, что позволяло «на законных основаниях» подвергать дискриминации те или иные конкретные религиозные объединения. В то же время Закон полностью отстранил государство от контроля за характером происходящих в стране религиозных процессов.

За несколько лет, прошедших с момента принятия Закона «О свободе вероисповеданий», общественная жизнь существенно изменилась. Значительно расширилась сфера деятельности религиозных организаций. Помимо культовой практики, они активно занимались благотворительностью, религиозным просвещением и образованием, сотрудничали с армией и органами охраны правопорядка, заключали соглашения с Министерствами культуры и здравоохранения. Все более заметное место в жизни религиозных организаций занимала хозяйственная и предпринимательская деятельность. Наконец, на религиозную ситуацию в России ощутимое влияние стали оказывать ранее неизвестные в стране религиозные движения. Активизировалась работа легализованных в России иностранных миссий. Наблюдалась интервенция новых религиозных движений (протестантизм, неохристиане, восточные культы) и терроризм на религиозной почве³.

¹ См.: О свободе вероисповеданий : закон РСФСР от 25 октября 1990 г. № 267-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21, ст. 240.

² См. подробнее, напр.: Красиков А. Свобода совести и государственно-церковные отношения в России // URL: <http://www.religio.ru/relisoc/consliberty/16.html> (дата обращения: 05.01.2012); Михайлов Г.А. Государство и Церковь в постсоветский период // Исторический вестник. 2000. № 9–10.

³ См.: Беляева Е.А. Формы социокультурного взаимодействия церкви и государства (Опыт философско-культурологического анализа) : дис. ... канд. филос. наук. Казань, 2004. С. 36; Религиоведение : энциклопедический словарь / под ред. А.П. Забияко, А.Н. Красникова, Е.С. Элбакян. М., 2006. С. 817–818.

В стране стало зарождаться недовольство Законом, особенно в отношении тех его статей, которые, предоставив равные стартовые возможности для всех религиозных организаций, объективно создали приоритетные условия для деятельности зарубежных религиозных организаций, обладающих значительным миссионерским потенциалом и рассматривающих Россию как полигон для духовного освоения¹.

Начало формирования современной модели государственно-конфессиональных отношений специалисты связывают с принятием в декабре 1993 г. на референдуме новой российской Конституции, в которой, как Основном Законе государства, не могли не найти отражения как права и свободы граждан в целом, так и свобода совести и свобода вероисповедания, в частности.

Перед тем как рассматривать конституционные нормы, непосредственно регулирующие соблюдение названных свобод, следует обратить внимание на два важных момента. Во-первых, в Конституции есть положение, которое объявляет принципы и нормы международного права и международные договоры РФ частью ее правовой системы (ст. 15, п. 4). Это открывает возможность прямого действия и применения норм международного права органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами. Поскольку «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права» (ст. 17, п. 1.), граждане России «вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (ст. 46 п. 3), т. е. могут в установленном порядке обращаться в Европейский суд по правам человека. Во-вторых, п. 1 ст. 15 гласит: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Правам граждан нашего современного государства на свободу совести и свободу вероисповедания в Конституции посвящено несколько статей.

Свобода вероисповедания гражданами реализуется не только в свободе выбора религии, но и в праве создавать религиозные объединения. Среди норм Конституции РФ 1993 г., регулирующих правовое положение религиозных организаций, можно выделить, прежде всего, п. 5 ст. 13, ст. 14; п. 2 ст. 19, ст. 28, 29, 30, 31 и ряд других статей.

Статья 14 (п. 1) утверждает базовые положения современной российской государственности, особенно для религиозных организаций: «Российская Федерация — это светское государство», «никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Пункт 2 этой же статьи фиксирует, что «религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». Эти два положения для самого многоконфессионального

¹ См.: Михайлов Г.А. Государство и Церковь в постсоветский период // Исторический вестник. 2000. № 9–10.

государства и религиозных организаций носят принципиальный характер, т. к. они задают правовые параметры государственно-конфессиональных отношений.

По действующей Конституции также запрещается создание и «деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ст. 13 п. 5). Статья 29 не допускает пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. В России запрещена пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ст. 29 п. 2).

В целом Конституция РФ в качестве основополагающих принципов церковной политики провозглашает светскость государства, равенство граждан вне зависимости от их отношения к религии, равенство религиозных организаций. Несмотря на принятие новой Конституции, определившей общие подходы к государственно-конфессиональной политике, на территории Российской Федерации продолжал действовать Закон «О свободе вероисповеданий» 1990 г.

Этот Закон предопределил две тенденции развития религиозной жизни в России. Во-первых, тысячи культовых зданий были переданы верующим, открыты десятки монастырей, духовных учебных заведений, религиозных центров, братств, миссий, церковных журналов и газет. Во-вторых, вторжение новых, нетрадиционных для России религий и культов, массированная атака иностранных религиозных миссий на традиционный (христианско-православный, мусульманский, буддийский) менталитет российских народов. В научной литературе эти процессы названы «деструктивными». В 1994 г. в стране действовало около 5 тыс. организаций без регистрации своих уставов. Религиозная «пена» включала от экстремистов до откровенных авантюристов, махинаторов и шизофреников¹.

В середине 1990-х гг. в стране отсутствовала четкая концепция государственно-конфессиональных отношений. Это было следствием недостаточной правовой и религиозно-ведческой квалификации специалистов, которые занимались правотворческой деятельностью в данной сфере общественных отношений, что в свою очередь отразилось на несовершенстве федерального законодательства. Отсутствовали нормы, регулировавшие отдельные правоотношения в сфере религиозных прав и свобод человека. Эти отношения регулировались устаревшими, не отвечающими реалиям актами. Например, в законодательстве того времени не было актов, регулирующих миссионерскую деятельность иностранных религиозных организаций.

Пробные проблемы российского законодательства привели к распространению регионального законотворчества. Одной из первых Тульская областная Дума приняла Закон от 14 декабря 1994 г. № 5-350 «О миссионерской

¹ См.: История религий в России : учебник. 2-е изд., доп. / под общ. ред. О.Ю. Васильевой, Н.А. Трофимчука. М., 2004. С. 627–628.

(религиозной) деятельности на территории Тульской области»¹. Вводилось получение дополнительного разрешения местных властей на религиозную деятельность. Устанавливалась плата за регистрацию миссионерских организаций. Требовались дополнительные документы. Иностранцы миссионеры должны были заранее согласовывать программу мероприятий с местной властью. Лица моложе 18 лет могли присутствовать на проповеди только с письменного разрешения родителей или опекунов. Этот Закон послужил образцом для принятия аналогичных документов в других регионах страны. По сведениям Министерства Юстиции России, в 33 субъектах были приняты собственные законы по религиозным вопросам².

Таким образом, в 1990-е гг. был накоплен богатый, не всегда позитивный опыт регулирования религиозного вопроса и выстраивания отношений государства и религиозных объединений на демократических основах. Закон «О свободе вероисповеданий», принятого на демократической волне, оказалось не достаточно для регламентации все более усложнявшейся ситуации в стране. Жизненно важной оказалась необходимость в принятии нового закона.

¹ См.: Тульские известия. 1995. 20 янв.

² См.: *Кудрявцев А.И.* Конституционно-правовые аспекты взаимодействия государства и религиозных объединений. URL: <http://www.rlinfo.ru/projects/> (дата обращения: 04.01.2007).

Э.Е. Исаев,
аспирант Казанского (Приволжского)
федерального университета
edeliciousss@gmail.com

Юридическая деятельность как вид правовой деятельности

Аннотация: статья представляет собой исследование юридической деятельности сквозь призму правовой деятельности: проведен краткий этимологический разбор терминов, рассмотрены различные точки зрения ученых на эти явления, отмечены их особенности, выявлены их сходства и различия.

Ключевые слова: юридическая деятельность, правовая деятельность, социальная деятельность, правосудие, классификация юридической деятельности.

Summary: this article is a study of the legal phenomenon as juridical activity through the prism of legal activity: there is a short etymological analysis of these terms, considering various points of view of scientists of these phenomenas, marking their features, as well as identify their similarities and differences.

Keywords: juridical activity, legal activity, social activity, justice, classification of juridical activity.

Слово *jus* (право) происходит от *justitia* (правда, справедливость), а термин «юридический» происходит от лат. *juridicus*, т. е. судебный¹. В новейшем переводе текстов Дигестов Юстиниана дана любопытная редакторская сноска: слово *jus* («право») имеет иногда значение, близкое к значению слова «суд». Кроме этого, приводимое высказывание Юлиана: «Тому, что установлено против смысла *права*, мы не можем следовать как *юридическому* правилу» по-латыни звучит так: «In his quae contra rationem IURIS constituta sunt, non possumus sequi regulam IURIS». Иначе говоря, в латинском написании нет противопоставления правового и юридического, да и в русском переводе это высказывание относится к более глубокой проблеме юриспруденции².

Правовая деятельность как деятельность практическая представляет собой определенный вид социальной активности, мотивированно осуществляемой субъектами в различных сферах общественной жизни в целях удовлетворения их разнообразных потребностей способом, признаваемым обществом и государством правильным, справедливым, а также, в случае необходимости — и юридически значимым.

Правовая деятельность в современном обществе не может обходиться без деятельности юридической, обеспечивающей первой необходимую степень признания. Именно в ходе юридической деятельности создаются правовые

¹ См.: Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 37–38.

² См.: Политико-правовые средства обеспечения перестройки / под ред. И.А. Тарханова. Казань, 1990. С. 15–17.

тексты, в которых официальные эталоны правовой деятельности возводятся в ранг обязательных (в том числе и для самой юридической деятельности, и для политико-правовой).

Таким образом, юридическая деятельность (правотворческая, правоприменительная и т. д.), будучи в основной своей массе в современном обществе также «правовой», организованной посредством процедурных или процессуальных норм, осуществляется путем принятия государственно-властных решений как общего, так и индивидуального характера. Значительную роль при этом играет профессиональная и теоретико-прикладная составляющая.

Вполне обоснованным представляется выделение следующих типов правовой деятельности: материально-правового и процессуально-правового; международно-правового и национально-правового; публично-правового и частноправового¹.

В рамках предлагаемых типов можно продолжать выделять виды правовой деятельности (например, по отраслевой принадлежности). Таким образом, правовая деятельность предстает как такая социально значимая активность (свобода выбора и свобода самовыражения), которая специально предпринимается субъектами — носителями субъективных прав и юридических обязанностей в различных сферах общественной жизни в целях удовлетворения их разнообразных потребностей специфическим духовно-практическим способом — в рамках правоотношений и которая поэтому признается обществом и государством правильной, справедливой, а в случае необходимости — дающей возмездие вынести решение и вызвать юридически значимые последствия.

В частности, к схожим разновидностям правовой деятельности можно отнести: реализацию правовых норм в общественных отношениях; разработку правовых норм и их внедрение в практику общественной жизни; правовое обучение и воспитание, повышение правовой культуры граждан и общества; правовое исследование (историческое, теоретическое, фундаментальное или прикладное)².

В юридической литературе обычно не проводится различия между понятиями «правовая» и «юридическая» деятельность. Чаще всего они используются как равнозначные. Однако в определенном смысле категория «правовая деятельность» шире по объему категории «юридическая деятельность», ибо первая призвана охватить гарантированные и охраняемые государством действия не только публичных субъектов, осуществляющих государственную власть, но и всех юридических и физических лиц. В качестве правовой можно рассматривать деятельность любых субъектов во всех сферах жизни, если она признается правильной и справедливой обществом и государством и способна повлечь за собой юридические последствия. С этой точки зрения юридическая деятельность в современном обществе всегда должна быть правовой, она не может быть ей противопоставлена.

Имея в виду содержательный аспект юридической деятельности, ее цели и результаты, можно заметить, что в этом смысле она отличается от остальной

¹ См.: *Морозова Л.А.* Теория государства и права. М., 2002. С. 235–239.

² См.: *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. Казань, 1980. С. 85–86.

правовой деятельности. Главное назначение юридической деятельности заключается не только в том, чтобы быть «правовой», хотя правовой она должна быть в правовом государстве. Ее задача — официальное подтверждение границ правового в общественной жизни и придание им юридической значимости. Подобная деятельность именуется «юридической», потому что ее результатом являются такие социальные блага (законы, судебные решения и т. д.), которые имеют юридический характер, т. е. по содержанию направлены на организацию правовой деятельности, а по форме носят политический характер.

Именно в ходе юридической деятельности создаются правовые тексты, в которых возводятся в обязательный ранг официальные эталоны правовой деятельности (в том числе и для самой юридической деятельности как политико-правовой). Юридическая (или политико-правовая) деятельность представляет собой относительно самостоятельный вид социальной деятельности, наряду с экономической, духовной и др., а точнее — один из подвидов деятельности политической, осуществляемой на профессиональной основе, как правило, юристами, обладающими государственно-властными полномочиями. При этом ее выделение в качестве отдельного подвида не связано с ее оценкой как правовой деятельности, а обусловлено ее предметной (содержательной) характеристикой.

В свою очередь, категория «правовая деятельность» содержательно призвана отразить саму активность субъектов в правовой сфере, выражающуюся в том или ином способе овладения ими объектами или в установлении субъектом коммуникативного взаимодействия с другими субъектами. При этом правовая энергия субъектов, направленная на объекты или на других субъектов, выступает в самых различных формах, в зависимости от ряда факторов. Даже на уровне правовых действий важными оказываются разнообразными факторы, влияющие на их содержание и форму. Юридически значимыми являются не только сами поведенческие акты, действия, но и операции, средства, предметы, субъекты с их целями и мотивами, способы организации и выражения вовне и т. д. Все это не может не учитываться в правовой сфере как влекущее за собой определенные правовые последствия, что позволяет дополнить характеристику правовой деятельности в целом. Следовательно, дополнительным критерием правовых действий может считаться официальное признание их формы и содержания правильными и справедливыми со стороны общества и государства, а также в случае необходимости — и юридически значимыми.

Содержание юридической деятельности определяется спецификой ее объекта, в качестве которого выступает право во всем многообразии конкретных проявлений правовых норм, правоотношений, правового сознания и правового регулирования. При этом деятельность признается юридической не только потому, что она направлена на право, а потому, что приводит к юридически значимым результатам, определенным образом меняет либо наоборот сохраняет наличное бытие правовой реальности. В условиях правовой реформы существует необходимость комплексного изучения юридической деятельности. Это объясняется не только тем, что каждая юридическая наука может включить некоторые ее проявления в свой предмет исследования, но и

тем, что сама юридическая деятельность представляет собой довольно сложную высокоорганизованную, самоуправляющуюся и динамичную систему, состоящую из материальных и идеальных, индивидуальных и социальных моментов, процессов субъективации и объективации, опредмечивания и распредмечивания, экстерриторизации. В качестве относительно самостоятельной системы (подсистемы) юридическая деятельность в обществе входит в системы более высокого порядка. В свою очередь, являясь автономным, относительно самостоятельным образованием юридической системы общества, юридическая деятельность представляет собой некую целостность, отличную от других правовых явлений.

Возвращаясь к вопросу о соотношении правовой и юридической деятельности, можно сделать следующий предварительный вывод. Категория «правовая деятельность» необходима для фиксации всех деяний, признаваемых нашим обществом и государством правильными, справедливыми, какими бы субъектами они ни осуществлялись. Юридическая же деятельность должна осуществляться лишь на профессиональной основе, юристами, поскольку связана со специальными операциями, требует особых навыков и умений.

Деятельность, которая несет в себе информацию и волеизъявления субъектов по поводу другой деятельности (т. е. той, которая регулируется), следует рассматривать как правовую разновидность социальной деятельности. В ходе правовой деятельности создаются, закрепляются, защищаются нормы, постоянно «воссоздается» право.

В данном споре не будет победителей, если признать правовую деятельность в качестве деятельности практической, а деятельность, о которой, называя ее юридической, пишет А.П. Вершинин, рассматривать как теоретическую¹. Тем более что те ученые, которые отказывают правовой (практической) деятельности в предметной самостоятельности, не делают этого в отношении деятельности по изданию нормативных и индивидуальных актов, относя ее к деятельности интеллектуальной, теоретической, и даже именуют ее «чисто юридической», как бы имеющей своим предметом только право. В этом случае различие между теоретической (духовной) и практической деятельностью рассматривается с философских позиций.

Таким образом, юридическая деятельность — это профессиональная деятельность, осуществляемая по определенным методикам; с соблюдением требований, закрепленных в соответствующем законодательстве и в кодексах этики; подконтрольная государственным органам или корпорации специалистов; осуществляемая на возмездной основе; обеспеченная гарантиями. Профессионализм юридической деятельности во многом задается содержанием юридического образования.

Как особый вид социальной деятельности юридическая деятельность характеризуется общими и специальными признаками.

К общим признакам, т. е. к характерным чертам, свойственным всем видам социальной деятельности, относятся:

¹ См.: Вершинин А.П. Соотношение категорий «правовое поведение» и «правовая деятельность» // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. Ярославль, 1989. С. 37.

- общественный характер. Юридическая деятельность осуществляется в рамках социальных взаимодействий и представляет собой целенаправленное отражение и преобразование именно в социальной сфере;

- сознательный характер. Юридическая деятельность осуществляется субъектами осознанно и предполагает наличие определенной целевой установки;

- волевой характер. Юридическая деятельность представляет собой проявление воли субъекта социального взаимодействия.

В качестве специальных признаков, характеризующих собственно юридическую деятельность, выделяют следующее:

- в результате осуществления этого вида социальной деятельности возникают определенные юридические последствия;

- осуществление юридической деятельности, связанное с достижением определенных целевых установок, предполагает применение особого юридического инструментария — правовых средств, к которым относятся нормы и принципы права, правоприменительные акты, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, меры наказания, акты реализации прав и обязанностей и т. д.;

- юридическая деятельность предполагает соответствие правовым предписаниям, она всегда осуществляется в виде правоотношений, и ее результатом является соблюдение, исполнение, использование правовых норм.

Юридическая деятельность включает в себя как рациональную деятельность, так и моральную. Подобная деятельность не сводится только к рациональным действиям, которые выполняет профессиональный юрист, специализирующийся в той или иной сфере. Большое значение для юристов имеют кодексы профессиональной этики. В них сформулированы моральные нормы, которыми должны руководствоваться судьи, адвокаты, сотрудники органов внутренних дел и др. В кодексах этики (чести) судей устанавливаются правила поведения судей, — как в профессиональной деятельности (судьи должны выполнять свою роль неподкупно, с достоинством и честью), так и во внеслужебной деятельности (судья должен избегать любого поведения, которое может сказаться на доверии к нему). В кодексах профессиональной этики адвокатов содержится требование осуществлять свою деятельность на основе нравственных критериев.

Являясь одним из многочисленных видов социальной деятельности, юридическая деятельность, в свою очередь, также предполагает видовую градацию по различным основаниям. Так, в зависимости от характера отношения человека к окружающей действительности юридическая деятельность, как и любая социальная деятельность, подразделяется на практическую и духовную. В зависимости от субъекта права, осуществляющего воздействие на социальные отношения, рассматриваемый вид социальной деятельности может быть подразделен на юридическую деятельность индивидуальных и коллективных лиц. Одной из классификаций юридической деятельности является разделение на стадии процесса правового регулирования. В соответствии с предлагаемым подходом юридическая деятельность подразделяется на правотворческую, правоинтерпретационную, правоуточнительную и правоохранительную.

Правотворческая деятельность (правотворчество) представляет собой вид юридической деятельности, осуществляемой в целях издания, изменения и прекращения действия правовых норм.

Правоинтерпретационная деятельность (толкование права) — это вид юридической деятельности, которая направлена на уяснение и разъяснение содержания правовой нормы, т. е. смысла, вкладываемого в нее субъектом правотворческой деятельности.

Правореализационная деятельность заключается в воплощении в жизнь предписаний правовой нормы, осуществляемом в форме исполнения, соблюдения, использования и применения.

Правоохранительная деятельность представляет собой вид юридической деятельности, осуществляемой в целях охраны установленного при помощи юридических норм правопорядка. Содержание этой деятельности составляет своевременное выявление и пресечение правонарушений, привлечение к юридической ответственности правонарушителей.

Вышеперечисленные виды юридической деятельности следует рассматривать в неразрывной связи друг с другом, т. е. системно.

О.Н. Карпова,
аспирант Академии права и управления
Федеральной службы исполнения наказаний
Olesen_KA@bk.ru

Организационно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам ребенка в России

***Аннотация:** в статье исследуются вопросы правовых оснований деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации. Автор приходит к выводу о необходимости разработки рамочного федерального закона, определяющего правовые основы, принципы, задачи, функции, полномочия Уполномоченных по правам ребенка.*

***Ключевые слова:** дети, права детей, Уполномоченный по правам ребенка, омбудсмен, проблемы несовершеннолетних.*

***Summary:** the article is to research the issue of legal basis of activity of the Commissioner for Children's Rights in the Russian Federation. The author comes to the conclusion that elaboration of a frame federal law is needed in order to determine the legal basis, principles, aims, functions and powers of Commissioners for Children's Rights.*

***Key words:** children, children's rights, the Representative by the rights of the child, ombudsman, problems children.*

Одной из особенностей современного этапа развития российской государственности является реальное стремление к модернизации национальной правовой системы. В условиях формирования гражданского общества и правового государства возрастает потребность в оптимизации национального законодательства, регулирующего защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних граждан. Сегодня его развитие

невозможно без учета норм международного права, регулирующих данный вид общественных отношений.

Изменение социальной, экономической и политической ситуации в России, развитие рыночных отношений обострили ряд вопросов, связанных с обеспечением детей необходимым социальным пакетом, позволяющим им полноценно и всесторонне развиваться. Все это обуславливает возникновение потребности в системном исследовании в юриспруденции деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации (детский омбудсмен). Более того, подобное научно-теоретическое исследование имеет принципиальное значение для решения широкого круга практических вопросов и будет способствовать обеспечению эффективной защиты прав несовершеннолетних.

В Российской Федерации система учреждений и органов, на которые возложены функции содействия ребенку в защите его прав, а также контроля за различными аспектами их соблюдения (как ведомственных — органы образования, здравоохранения и др., так и надведомственных и межведомственных) функционирует достаточно давно и играет заметную роль в регулировании данного вида правовых отношений. Вместе с тем реальное положение дел по защите прав несовершеннолетних членов нашего государства свидетельствует о низкой эффективности проводимой работы. Следует отметить, что на практике отсутствует системный, целенаправленный, комплексный подход к защите прав ребенка. Существующий контроль в подавляющем большинстве случаев сводится к контролю органов исполнительной власти за подотчетными им учреждениями и органами. К тому же этот контроль — узковедомственный: осуществляется лишь в рамках компетенции ведомства¹.

К основным целям деятельности Уполномоченного относятся содействие эффективному взаимодействию органов всех ветвей власти, правозащитных организаций, СМИ и молодежных общественных объединений в сфере прав ребенка; развитие государственной правовой защиты детского населения. Приоритетным направлением деятельности Уполномоченного является защита прав, свобод, и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации². В целом же институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации призван осуществлять независимый контроль со стороны общества за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления по обеспечению прав детей, детских учреждений в части обеспечения прав детей; защищать ребенка, чьи права нарушены органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, работниками учреждений; содействовать восстановлению нарушенных прав ребенка.

¹ См.: *Абрамов В.И.* Права ребенка и их защита в России: общетеоретический анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.

² См.: *Куприянова Е.И.* О работе уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Институт уполномоченного по правам ребенка в России / сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М., 2005. С. 15.

Следует обратить внимание на то, что учреждение института уполномоченного по правам ребенка не предполагает подмену уже существующих государственных органов, занимающихся вопросами охраны и защиты прав детей, т. к. он находится на стыке между властью и обществом и выполняет функции общественного контроля. Кроме того, в отличие от других органов, выполняющих контрольные функции, детский омбудсмен доступен для обращений непосредственно детей, и, таким образом, отпадает необходимость в посредничестве взрослых людей, что позволяет более тщательно вникнуть в каждую конкретную ситуацию¹. Следовательно, институт уполномоченного по правам ребенка по своей сути является дополнительной мерой безопасности, призванной отслеживать нарушения прав и интересов детей.

В настоящее время институт Уполномоченного по правам ребенка учрежден и действует более чем в 60 государствах мира. В Европе создана межгосударственная сеть детских омбудсменов (ЕНОС), которая объединила уполномоченных по правам ребенка многих европейских государств. Данная организация расположена в Страсбурге и имеет штаб-квартиру в здании Совета Европы². Кроме европейской организации сегодня успешно функционируют еще две разветвленные сети детских омбудсменов, которые объединяют страны Юго-Восточной Азии и государства Южной Америки.

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка, принятой Резолюцией 44/25 Генеральной ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.³, учреждение института уполномоченного по правам ребенка является обязательным элементом в системе защиты детей в странах, присоединившихся к этому договору. Следует отметить, что в Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка по итогам рассмотрения второго периодического доклада Российской Федерации о реализации Конвенции о правах ребенка (1999 г.) содержится требование о введении в Российской Федерации независимого контроля за положением детей и о формировании института уполномоченного по правам ребенка. Обязательства государств по созданию таких национальных органов, как уполномоченные по правам ребенка, содержатся также в п. 31 Декларации и Плана действий «Мир, пригодный для жизни детей», принятых на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей (Нью-Йорк, 8–10 мая 2002 г.).

Что касается Российской Федерации, то для формирования эффективной модели института уполномоченного по правам ребенка в 1998 г. Министерство социальной защиты Российской Федерации совместно с рядом регионов и при поддержке Детского фонда ООН ЮНИСЕФ успешно реализовало пилотный проект по введению должности Уполномоченного по правам ребенка в отдельных субъектах Российской Федерации. С инициативами о введении института уполномоченных по правам ребенка неоднократно выступали де-

¹ См.: Памфилова Э.А. О необходимости института детского омбудсмена в России // Институт Уполномоченного по правам ребенка в России / сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М., 2005. С. 9.

² См.: Никонов К.С. Современные теоретические аспекты института международно-правовой защиты и поощрения прав ребенка // Московский журнал международного права. 2009. № 1. С. 83.

³ См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, 44 сессия. Дополнение № 49 (А/44/49). С. 230–239.

путаты Государственной Думы, Совет Федерации, многие общественные, в том числе правозащитные, организации. На первом этапе было учреждено 5 постов Уполномоченных (Калужская, Волгоградская, Новгородская области, города Санкт-Петербург и Екатеринбург). Уже в первые годы работы уполномоченных по правам ребенка был вскрыт ряд проблем, связанных с нарушениями прав детей, государственными учреждениями и органами, непосредственно призванными осуществлять эту работу¹. В связи с этим учреждение на своей территории должности Уполномоченного по правам ребенка рассматривается органами власти субъектов Российской Федерации как целесообразный шаг к созданию качественно новой формы правовой защиты детей².

Следующим этапом в развитии института омбудсмена в России стало создание в марте 2009 г. Ассоциации детских омбудсменов, в которую на тот момент входили представители 23 субъектов. В настоящее время уже в 68 регионах детские омбудсмены стоят на страже интересов семьи и ребенка.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986³ была учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации. Органам государственной власти субъектов было рекомендовано учредить данную должность. Первым президентским защитником прав детей стал Алексей Головань, бывший омбудсмен московских детей. Впоследствии на эту должность был назначен Павел Астахов.

Вместе с тем введение должности Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации наглядно показало, что основные его функции, а также процедуры их реализации пока что не позволяют обеспечить эффективную защиту и восстановление нарушенных прав ребенка. Несмотря на общность функций и задач, выполняемых уполномоченными по правам ребенка, сегодня отсутствует единообразие в отношении организационно-правового статуса. Следует также отметить, что в настоящее время в субъектах Российской Федерации действуют следующие модели уполномоченных по правам ребенка:

- уполномоченный по правам ребенка в структурах исполнительной власти;
- самостоятельная структура, учрежденная и действующая на основании регионального закона;
- уполномоченный по правам ребенка, входящий в структуру аппарата уполномоченного по правам человека;
- уполномоченный по правам ребенка, действующий на общественных началах⁴.

¹ См.: *Куприянова Е.И.* Начало становления института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // *Защита детства: институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации* : информационно-методическое издание. Ижевск, 2003. С. 8.

² См.: *Памфилова Э.А.* О становлении и развитии института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // *Институт Уполномоченного по правам ребенка в России* / сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М., 2005. С. 9.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36, ст. 4312.

⁴ См.: *Лисицина Н.А.* Пилотный проект введения института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // *Защита детства: институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации* : информационно-методическое издание. Ижевск, 2003. С. 27.

Такое многообразие моделей уполномоченных объясняется новизной данного института и отсутствием единого федерального законодательства, регулирующего рассматриваемый вид специфических общественных отношений. Как показывает практика функционирования указанного института в других странах, эффективнее всего осуществлять свою деятельность может лишь независимый от кого-либо омбудсмен.

Следовательно, институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в настоящее время не интегрирован в систему федеральных правовых и государственных институтов, что реально ограничивает его возможности в осуществлении защиты прав детей. Об этом уже неоднократно было заявлено рядом субъектов Российской Федерации, в том числе и теми, где этот институт уже действует¹. Думается, что одним из путей решения указанной проблемы могло бы стать введение должности уполномоченного по правам ребенка в перечень органов и лиц, оказывающих содействие несовершеннолетним в реализации и защите их прав и законных интересов, а также внесение соответствующего дополнения в ст. 7 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

В последующем представляется целесообразным продолжить работу по рассмотрению возможности разработки рамочного федерального закона, определяющего правовые основы, принципы, задачи, функции, полномочия уполномоченных по правам ребенка. Принятие такого закона укажет субъектам Федерации правовые ориентиры создания и деятельности регионального уполномоченного по правам ребенка и будет способствовать формированию условий его эффективной работы.

Практика функционирования данного института в других странах наглядно показывает, что наиболее эффективно работают независимые от государственных структур детские омбудсмены. Встроенность должности Уполномоченного в структуру органов исполнительной власти фактически подчиняет его вышестоящему руководителю и ограничивает его действия по полноценной защите прав, свобод и законных интересов ребенка в субъекте Российской Федерации². Вместе с тем на первом этапе такой вариант организации работы уполномоченных в определенной мере оправдан.

Предпочтительным представляется вариант, при котором должность Уполномоченного вводится законом российского субъекта, закрепляющим правовые основы, принципы и гарантии деятельности Уполномоченного, его полномочия, порядок назначения и прекращения полномочий, а сам уполномоченный назначается законодательным (представительным) органом власти либо с его согласия. В этом случае он получает определенную стабильность и независимость в работе, что весьма важно для его успешной деятельности.

¹ См.: Сунгуров А. Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб., 2005. С. 46.

² См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2008 году // СПС «Гарант».

Ф.Ф. Валиуллин,
соискатель Казанского (Приволжского)
федерального университета
kons-kafedra@yandex.ru

Вопросы охраны общественного порядка на территории муниципального образования

Аннотация: в данной статье автором предпринята попытка рассмотрения механизма охраны общественного правопорядка на территории муниципального образования органами местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти, разграничение, охрана общественного порядка.

Summary: the author of this article tries to reviewing mechanism protection of public order in territory municipal formation, by organs of local government.

Key words: local government; State authorities; distinction; public order.

Проблема разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти в свете произошедших последних изменений правоохранительной системы и реформ местного самоуправления представляется особенно актуальной.

Как отметила в своей работе Н.Ю. Немова, «последовательная и целенаправленно разработанная модель взаимодействия в государстве самым непосредственным образом влияет на эффективность осуществления им своих задач. Поэтому вопросы взаимоотношений и взаимодействия государственных и муниципальных органов власти — одни из наиболее сложных и важных в муниципальном праве. От их правильного решения во многом зависит не только судьба местного самоуправления в России, но и эффективность самого российского конституционного строя»¹.

Сущность, содержание и процедура разграничительного процесса зависят от того, что мы разграничиваем и определяем: предмет ведения или полномочие. Кроме того, при разграничении и определении полномочий не менее важно определить, в какой сфере ведения происходит такое разграничение: в сфере ведения Российской Федерации, в сфере совместного ведения или в сфере ведения субъектов Российской Федерации.

В науке дискутируются вопросы, связанные не только с содержанием полномочий, но и с принципами их разграничения. В частности отмечается, что функция местного самоуправления исполнима ровно в том объеме, в каком она обеспечена соответствующими ресурсами.

Конституция РФ муниципальную компетенцию определяет общим понятием «вопросы местного значения» (ст. 130), к которым, в частности, относится охрана общественного порядка (ст. 132).

Основную роль в разграничении компетенции органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественного порядка играет Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

¹ Немова Н.Ю. Взаимодействие органов государственной и муниципальной власти в охране общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 112.

местного самоуправления в Российской Федерации»¹, который раскрывает понятие «вопросы местного значения» и закрепляет их открытый перечень в отношении поселения, муниципального района и городского округа.

Анализ ряда законодательных актов позволяет наметить четко прослеживающуюся тенденцию к стремлению как можно объемнее регламентировать обязанности органов местного самоуправления. Это стремление обеспечивается соответствующими полномочиями федеральных органов государственной власти и органов субъектов РФ в области местного самоуправления. Однако в области обеспечения общественного порядка законодатель лишает органы местного самоуправления прав и полномочий, обеспечивающих реальное включение местного самоуправления в данный процесс.

При этом следует отметить, что на муниципальном уровне существуют новые возможности формирования механизма предотвращения и пресечения правонарушений, обеспечивающие своевременную реакцию на нарушение, а также позволяющие использовать гибкий набор адекватных методов и средств воздействия, персонализированных к конкретной личности нарушителя, способствующих недопущению рецидивов социального отклонения². Однако реализация этих возможностей на сегодняшний день затруднена ввиду отсутствия необходимых правовых форм. Одной из таких форм может быть децентрализация органов внутренних дел и формирование муниципальной милиции. Тем не менее особенности переходного периода налагают определенный отпечаток на реализацию указанной организационной формы обеспечения общественной безопасности на уровне местного самоуправления.

Между тем Федеральный закон № 131 в порядке реализации комментируемого конституционного положения ст. 132 относит к вопросам местного значения муниципальных районов (п. 8 ч. 1 ст. 15) и городских округов (п. 9 ч. 1 ст. 16) полномочия по организации охраны общественного порядка посредством муниципальной милиции, организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью.

Вместе с тем должное развитие высокоорганизованной правоохранительной структуры, имеющей статус государственной службы, не исключает развитие наряду с профессиональной правоохранительной деятельностью, общественной правоохранительной деятельности.

Исследователи справедливо отмечают, что в последнее время в общественном сознании формируется убеждение в том, что без широкой поддержки общественности и институтов гражданского общества правоохранительные органы, и прежде всего органы внутренних дел, не смогут обеспечить состояние правопорядка на социально одобряемом уровне³.

Подобная поддержка имеет различные формы проявления, среди которых наиболее действенной является взаимодействие институтов гражданского общества и населения с правоохранительными органами через непосредственное участие граждан, общественных организаций и других

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

² См.: *Квитчук А.С., Синькевич Н.А.* Проблемы общественной безопасности в контексте административной реформы // *История государства и права.* 2006. № 3. С. 23–25.

³ См.: *Егорышев С.В.* Социальные условия формирования механизма общественной правоохранительной деятельности // *Юридический мир.* 2009. № 4. С. 23.

негосударственных структур в охране правопорядка. Для обсуждения исследователи предлагают следующее определение категории «общественная правоохранительная деятельность»: это деятельность правоохранительной направленности негосударственных и общественных организаций, добровольных формирований граждан и отдельных лиц, связанная с выполнением гражданского долга и реализацией конституционных прав и осуществляемая с помощью мер юридической и нравственной ответственности в соответствии с установленными законом порядком и процедурами. Примерами общественной правоохранительной деятельности являются работа граждан в составе добровольных народных дружин, общественных советов при МВД и УВД, участие в качестве наблюдателей во время выборов и т. п.

К социальным же условиям формирования механизма общественной правоохранительной деятельности можно отнести готовность граждан самим осуществлять этот вид деятельности.

Применяемые в настоящее время формы участия граждан в охране правопорядка в том или ином объеме закреплены в региональных нормативных правовых актах, которые, по существу, и регламентируют данный вид правоохранительной деятельности. Например, это Закон Республики Татарстан от 1 ноября 2005 г. «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка в Республике Татарстан»¹, указ Президента Республики Татарстан от 24 мая 2000 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны общественного порядка в Республике Татарстан»², постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 августа 2006 г. «О мерах по реализации Закона Республики Татарстан «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка в Республике Татарстан»³, Закон Республики Татарстан от 13 октября 2008 г. «О профилактике правонарушений в Республике Татарстан»⁴, Закон Республики Татарстан от 29 октября 2009 г. «О профилактике наркомании и токсикомании»⁵, Закон Республики Татарстан от 12 января 2010 г. «О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время»⁶ и др.

Таким образом, можно сделать вывод, что сложившаяся система охраны общественного порядка на территории муниципальных образований по сути

¹ См.: Об участии граждан в обеспечении общественного порядка в Республике Татарстан : закон Республики Татарстан от 1 ноября 2005 г. № 107-ЗРТ // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2005. № 45–46. 7 дек.

² См.: О дополнительных мерах по усилению охраны общественного порядка в Республике Татарстан : указ Президента Республики Татарстан от 24 мая 2000 г. № УП-369 // Республика Татарстан. 2000. 25 мая.

³ См.: О мерах по реализации Закона Республики Татарстан «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка в Республике Татарстан» : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 августа 2006 г. № 398 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2006. № 30. 16 авг.

⁴ См.: О профилактике правонарушений в Республике Татарстан : закон РТ от 13 октября 2008 г. № 105-ЗРТ // Республика Татарстан. 2008. 18 окт.

⁵ См.: О профилактике наркомании и токсикомании : закон Республики Татарстан от 29 октября 2009 г. № 50-ЗРТ // Республика Татарстан. 2009. 3 нояб.

⁶ См.: О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время : закон Республики Татарстан от 12 января 2010 г. № 3-ЗРТ // Республика Татарстан. 2010. 15 янв.

является необходимостью, нежели целенаправленно сформированной структурой, и связано это в первую очередь с реформированием всей системы местного самоуправления, что, соответственно, требует скорейшего законодательного и организационного урегулирования. В настоящее время на территории муниципального образования вопросы охраны общественного порядка, отнесенные к вопросам местного значения, решаются государственными органами и органами субъектов Российской Федерации, что противоречит основным принципам местного самоуправления, в частности самостоятельности в решении вопросов местного значения и ответственности за решение вопросов местного значения.

Н.О. Матвиенко,
судья Ворошиловского районного суда
г. Волгограда, соискатель Волгоградского
государственного университета
matvienko4@mail.ru

Становление права человека на въезд в Россию и выезд из России: историко-правовой аспект

Аннотация: в статье рассмотрены процессы становления и развития законодательства, регулирующего права на въезд в Россию и выезд за ее пределы.

Ключевые слова: российский подданный, право человека, заграничный паспорт, граница, свободное передвижение, законодательный акт.

Summary: in the article there were considered the processes of formation and development of legislation which regulates the entry procedure in Russia and exit procedure in foreign countries.

Key words: native Russians, human right, foreign passport, border, free movement, legislative act.

Государственно-правовое строительство неотделимо от проблем взаимоотношения власти и человека. Вопросы личных прав человека в России, включая право на свободное передвижение, являются актуальными и, в силу специфики исторического развития России, непростыми в своем решении. Еще В.М. Гессен отмечал, что свобода передвижения — одно из неотъемлемых прав человека и гражданина. Изменившиеся к XX в. условия социально-экономической, политической и культурной жизни в России способствовали утверждению свободы передвижения¹. Право на свободное передвижение является достижением XIX столетия, имеющим долгую предысторию.

Институт государственно-правового регулирования въезда в Россию и выезда из России прошел длительный путь становления и юридического закрепления. В законодательных актах Российского государства, начиная со второй половины XVII столетия и до начала XX столетия закреплялись правила перехода государственной границы, которые видоизменялись по мере развития самого государства, его внутренних и внешних интересов.

¹ См.: Гессен В.М. Административное право. СПб., 1903. С. 49.

Как таковое, право человека на въезд в Российскую империю и выезд из нее законодательно не закреплялось в силу феодально-крепостного режима. Однако становление права человека на въезд в царскую Россию и выезд за ее пределы фактически происходило, что обусловлено рядом факторов: естественным стремлением людей менять место жительства и работы в поисках лучшего, потребностью развития экономических (прежде всего торговли) и культурных отношений с другими странами, отменой крепостного права и др.

Примечательно, что уже Русская правда упоминает о передвижениях внутри государства и за его пределы торговых людей (ст. 51). Между тем это не носило бесконтрольного характера. Первоначально функции контроля за въездом в страну и выездом из нее осуществлялись княжеской администрацией, выдававшей разрешения в виде «проезжих грамот»¹.

Ликвидация феодальной раздробленности, образование единого государства, закрепощение крестьян, развитие международных отношений обусловили становление организационных и правовых основ въезда в Россию и выезда из страны. Так, в XVII в. формируется практика выдачи «проезжих листов о пропуске за рубеж торговым людям»². Стремление упорядочить законодательство, устранить имевшиеся противоречия в сфере правового регулирования, в том числе и регулирования пропуска через границы государства, прослеживается в Соборном уложении 1649 г. Согласно ст. 1 Уложения «кому случится ехать из Московского государьства для торгового промыслу или иного для какого своего дела в и(ы)ное государство, которое государство с Московским государством мирно, и тому на Москве бити челом государю, а в городех воеводам о проезжей грамоте, а без проезжей грамоты ему не ездити. А в городех воеводам давати им проезжие грамоты безо всякого задержания»³. Примечательно, что «проезжие грамоты» также были призваны оберегать русских подданных от любых недоразумений за границей.

В XVIII в. иностранцы, приезжавшие в Россию по торговым делам, должны были получить соответствующие разрешения. К примеру, Указ от 15 января 1700 г. установил, что иностранцам, прибывшим в Москву по торговым делам, «приезжие листы выдавать из Ратуши за ратушской печатью»⁴.

В период правления Петра I был издан ряд документов, регламентировавших право на въезд в Россию и выезд из страны. Среди них можно назвать Регламент «Об управлении Адмиралтейства и верфи» от 5 апреля

¹ См.: Историческое описание российской коммерции при всех портах и границах от древних времен до ныне настоящего и всех преимущественных узаконений по оной государя императора Петра Великого и ныне благополучно царствующей императрицы Екатерины Великой, сочиненное М. Чулковым. СПб., 1781. Т. 1, кн. 1. С. 285–286.

² Именной по докладной выписке из Ратуши «О выдаче торговым людям для пропуска за границу листов из Земских изб и о сборе в казну таможенных пошлин и питейной прибыли, собираемых прежде в Пурдожской монастырь» от 15 декабря 1699 г. // ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 3. № 1733.

³ Соборное Уложение 1649 г. // Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма / под ред. О.И. Чистякова; отв. ред. Е.И. Индова. М., 1987. С. 83–257.

⁴ Указ «О ведении всех торговых иностранцев в Ратушу и о выдаче им паспортов» от 15 января 1700 г. // ПСЗ РИ. Собр. 1. Отд. 1. Т. 4. № 1745.

1722 г., Именной Указ от 31 декабря 1740 г. «О выдаче паспортов отъезжающим за границу по прежнему из Коллегии иностранных Дел», Сенатский указ «О запечатывании пашпортов, даваемых отъезжающим из Российского Государства, в Иностранной Коллегии, и о писании из всех мест о делах, касающихся до Сената, в Москву в Правительствующий Сенат, а о прочих, принадлежащих до Сенатской Канторы, в Санктпетербург» от 11 февраля 1742 г., «О предоставлении Войсковой канцелярии в Иностранную Коллегию о молодых людях, желающих ехать за границу для обучения» от 4 июля 1745 г.¹

В XIX в. правовая возможность на въезд в Россию и выезд из России регламентировалась рядом актов: «Правила для пропуска через границы России иностранцев и разного звания людей, как приезжающих, так и отъезжающих» 1817 г., «О правилах выдачи заграничных паспортов» 1817 г., Устав о паспортах и беглых 1833 г., где устанавливались определенные правила въезда в Россию и правила въезда из России.

В конце XIX – начале XX в. **регулирование права въезда и выезда** осуществлялось Положением о видах на жительство 1894 г. и Уложением о паспортах 1903 г. Документы детально регламентировали следующий круг вопросов: 1) порядок оформления и выдачи заграничных паспортов; 2) форма заграничных паспортов; 3) сборы за оформление документов; 4) сроки пребывания за границей российских подданных; 5) порядок перехода через границу; 6) порядок перехода через границу жителей пограничных территорий.

Большое внимание уделяется выявлению целевого назначения поездки за границу российских подданных. Установление достаточно четкой регламентации способствовало активизации выезда людей за границу. За период с 1897 по 1906 гг. из страны выехало около 5,5 млн человек, в том числе 2,9 млн русских подданных². Анализ законодательных актов позволяет выделить несколько целей поездок. Самой распространенной целью поездки в иностранные государства и приезда иностранцев в Россию являлась торговля.

Отметим, что еще согласно циркулярному предписанию «О правилах выдачи заграничных паспортов» от 20 марта 1817 г. министерство полиции должно было выявлять цель приезда иностранных подданных, с тем чтобы «оградиться осторожностью от покушений людей пронырливых», установить место прибытия и сделать отметку в паспорте. Среди других целей законодатель наиболее часто упоминал: исполнение служебных обязанностей (представление интересов России); обучение; лечение; получение наследства; выполнение сельскохозяйственных и других видов работ; управление имениями, находившимися на территории сопредельных государств (для помещиков), совершение религиозного паломничества.

Анализ законодательства, регулирующего вопросы въезда-выезда, режима передвижения через российскую границу, ответственности за незаконное пересечение границы и незаконное нахождение в иностранных государствах показывает, что он составлял значительный по объему массив. Из общего числа актов, регулирующих отношения, связанные с паспортизацией населения (357), 175 актов посвящены регулированию отношений въезда в Россию,

¹ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 6. № 3937; Т. 11. № 8307; № 8513; Т. 12. № 9184.

² См.: Дибель В. Паспортная система России. Исторический аспект // Обозреватель. 2003. № 5. С. 111.

выезда за ее пределы как российских подданных, так и иностранцев, что составляет 49 % законодательного массива.

Развитие законодательства, регулирующего порядок въезда в Россию и выезда из нее, прошло путь от частных установлений локального характера до нормативных актов общегосударственного значения. Уже затем на основе закона возникали частные и локальные установления, служившие закреплению и претворению законодательных положений на местах. К концу XIX в. наблюдается активизация правотворческой деятельности государства в сфере регулирования въезда в Россию и выезда за ее пределы.

Процесс становления и юридического оформления права на въезд в Россию и выезд из России можно разделить на несколько этапов.

Первый этап связан с генезисом Русского государства (X — XIV вв.) и характеризуется формированием первых правовых возможностей на въезд в государство и выезд из него, созданием предпосылок для становления системы контроля за пересечением границы и формированием разрешительной системы въезда и выезда.

Второй этап (середина XVI — первая четверть XVIII в.) связан с процессами централизации власти, расширения территориальных владений, развития внешнеэкономических связей, что обусловило становление и развитие правил въезда и выезда из страны и оформление соответствующего механизма государственного контроля. Для данного этапа характерно отсутствие законодательных актов, регулирующих всю совокупность вопросов, связанных с передвижением подданных России через границу. В период с XVII по XVIII вв. правовое регулирование передвижения через границу государства осуществлялось в отношении частных случаев. В связи с этим было издано наибольшее число нормативных актов, устанавливающих правила въезда в Россию и выезда за ее пределы.

Третий этап (вторая четверть XVIII — первая четверть XIX в.) характеризуется достаточно четкой нормативно-правовой регламентацией права на въезд в Россию и выезд из России. Законодательство обрело целенаправленный характер. В его задачу входило установление правового режима государственной границы. Этот период отличается закреплением правовых основ оформления и выдачи заграничных паспортов российским подданным, установлением обязательных условий, невыполнение которых приводило к запрету на выезд из государства (отсутствие долгов и невыполненных обязательств); закреплением ответственности за незаконное пересечение границы. На данном этапе законодатель фиксирует цели для поездок за границу, расширяя круг лиц, осуществляющих выезд из России.

Четвертый этап (вторая четверть XIX — начало XX в.) знаменует собой правовое и организационное оформление права на въезд в Россию и выезд из страны. Происходит консолидация норм, регулирующих передвижение российских подданных как внутри государства, так и за его пределы. Среди новых категорий лиц, в отношении которых государство регулирует переход государственной границы, можно назвать: направляющихся в иностранные государства с целью получения наследства; пользующихся правом пересечения границы с целью лечения; пересекающих границу с целью выполне-

ния определенных работ. Устанавливаются четкие ограничения для выезда российских подданных за пределы Российской империи.

Наконец, важнейшее место в становлении права человека выезжать за границу и возвращаться принадлежит принятым в России 23 апреля 1906 г. Основным государственным законам¹. В этом своде законов Российского государства правам и обязанностям российских подданных отводилась отдельная вторая глава. В числе регламентируемых политических и личных прав и свобод выделялось право каждого российского подданного свободно выезжать за пределы России: «Каждый российский подданный имеет право свободно избирать место жительства и занятие, приобретать и отчуждать имущество и беспрепятственно выезжать за пределы государства; ограничения в сих правах установлены особыми законами» (ст. 34 Законов).

Впервые за всю историю существования законодательства России в нем было закреплено право *всех* российских подданных *беспрепятственно* покидать пределы страны, фактически упраздняясь разрешительный порядок реализации права выезда. При этом процедуры реализации этого права сохранялись. По свидетельству В.О. Дерюжинского, каждый, намеревавшийся отбыть за границу, независимо от занимаемой должности и звания «...обязан был подать о том прошение губернатору и представить при нем от полиции свидетельство, удостоверяющее, что никакого законного препятствия к отъезду его нет»². При отсутствии законных препятствий губернаторы разрешали выдачу паспортов незамедлительно.

Можно констатировать, что процесс фактического становления и юридического закрепления в России права человека на выезд за границу и въезд из-за границы завершился еще в период монархии. Он прошел длительный путь — от бессистемных, частных правовых установлений локального характера до нормативных актов общегосударственного значения, вплоть до конституционного уровня.

¹ См.: СУ. 1906. Отд. 1. № 98, ст. 603.

² Дерюжинский В.О. Полицейское право. СПб., 1911. С. 154.

Л.Ю. Зуева,

зам. начальника Центра профессиональной
подготовки УМВД России
по Ульяновской области
artemovast@mail.ru

145

О проблемах процессуальных сроков на стадии обжалования и опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях

Аннотация: в статье анализируются процессуальные сроки на стадии обжалования и опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях с точки зрения достаточности и особенности их исчисления.

Ключевые слова: административное производство, процессуальный срок, жалоба, протест, обжалование, опротестование, единицы исчисления.

Summary: *the paper analyzes the procedural time limits on appeal and appeal against decisions on administrative cases in terms of adequacy and characteristics of their calculation.*

Keywords: *administrative procedure, process time, the complaint, protest, appeal, protest, the unit of calculation.*

Анализ правоприменительной практики показывает, что значительное количество вопросов возникает при применении процессуальных сроков: сроков рассмотрения дел об административном правонарушении, сроков обжалования постановления, давности привлечения к административной ответственности и др. Остановимся на сроках, предусмотренных гл. 30 КоАП РФ, посвященной пересмотру постановлений о привлечении к административной ответственности, не вступивших в законную силу.

В случае несогласия с вынесенным постановлением по делу об административном правонарушении заинтересованные лица (ст. 30.1 КоАП РФ) имеют право подать жалобу на постановление. Жалоба — это официальное заявление с просьбой об устранении какого-либо беспорядка, несправедливости; протест — заявление о несогласии с каким-либо решением.

В административно-юрисдикционной деятельности жалоба и протест — это еще и процессуальные поводы для возбуждения стадии производства.

Право обжалования и опротестования постановлений по делу об административном правонарушении представляет собой гарантированную государством возможность восстановления нарушенных прав и охраняемых интересов граждан, средство выявления и устранения недостатков в деятельности органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Не случайно в специальной юридической литературе стадия обжалования и опротестования справедливо рассматривается как важная гарантия законности, обоснованности применения административных взысканий¹.

Обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях является правом (но не обязанностью) для лица, привлекаемого к административной ответственности, или потерпевшего. Если же жалоба или протест поступили, то «факт обжалования постановления трансформируется в обязанность (а не право) правоприменительного органа рассмотреть поступившую жалобу»².

Стадии пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, как и другим стадиям, присущи свои процессуальные сроки.

Статья 30.3 КоАП РФ устанавливает сроки обжалования постановления по делу об административном правонарушении. По общему правилу, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Исключение составляют жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ — такие жалобы могут быть поданы в

¹ См.: Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989. С. 75.

² Дугенец А.С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях. М., 2002. С. 101.

пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений. В судебной практике срок подачи жалобы (протеста) отсчитывается с даты вручения копии постановления лицу, привлеченному к ответственности¹.

Из содержания ст. 30.3 КоАП РФ видно, что исчисление одного и того же процессуального действия — обжалования — осуществляется в разных единицах времени: в сутках и днях. При этом законодатель в обоих случаях четко определил начало исчисления сроков — это день вручения или получения копии постановления, хотя согласно ч. 1 ст. 4.8 КоАП РФ при исчислении сроков не принимается в расчет тот день, с которого начинается течение сроков.

Сложнее обстоит дело при исчислении срока обжалования в днях. Анализ содержания статей КоАП РФ показал, что термин «день» может употребляться в различных значениях: рабочий день, календарный день (но с учетом выходных дней) и день как сутки. Однако из содержания ст. 30.3 КоАП РФ не понятно, в каком именно значении употреблен данный термин. Если предположить, что отправка жалобы осуществляется по почте, то речь должна идти об исчислении срока в днях как в сутках. Если с нарочным — то только в рабочих днях. По нашему мнению, использование терминов «день» и «сутки» при исчислении одного и того же процессуального действия в данной статье осуществляется произвольно и вызывает у правоприменителя неоднозначность понимания. В связи с этим мы присоединяемся к мнению М.С. Крупиной², и также предлагаем срок, установленный в ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ, исчислять в рабочих днях.

Законодателем четко определен момент начала исчисления срока рассмотрения жалобы. Он исчисляется со дня поступления жалобы со всеми материалами дела в суд, должностному лицу. Данный срок удобно исчислять, когда жалоба подается судьбе, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу (ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ). Однако в ч. 3 ст. 30.2 КоАП РФ предусмотрена и иная возможность подачи жалобы заинтересованным лицом — непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать. Как правило, в этой ситуации к жалобе прилагается только копия постановления по делу об административном правонарушении, и должностное лицо должно запросить материалы дела, поскольку при рассмотрении жалобы проверяется все дело в полном объеме (ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ). В законе срок осуществления запроса материалов дела не предусмотрен.

Решить данную проблему можно было бы различными способами. Например, исключить из ст. 30.2 КоАП РФ ч. 3 и оставить возможность подачи жалобы заинтересованным лицом только судьбе, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу. Но поскольку

¹ См.: Постановление ФАС Центрального округа от 27 декабря 2005 г. по делу А64-15800/05-17 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Крупина М.С. Оспаривание решений административных органов по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 11.

обжалование действий должностных лиц в суде является конституционным правом (ст. 46 Конституции РФ), то исключить ч. 3 из указанной статьи не представляется возможным. Другой способ — это законодательное закрепление срока запроса материалов дела вышестоящим судом, органом, должностным лицом судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело. Во избежание волокиты по делу и обеспечения максимальной оперативности технической процедуры срок запроса считаем возможным исчислять непосредственно после получения жалобы. А исполнение запроса производить в пределах сроков, предусмотренных ст. 30.2 КоАП РФ: в день получения запроса по жалобе на постановление о назначении административного наказания в виде административного ареста, административного выдворения, либо административного приостановления деятельности; в течение трех суток по остальным жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях.

Порядок рассмотрения жалобы на постановление схож с порядком рассмотрения дела. При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо обязаны: выяснить, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу; разрешить ходатайства, при необходимости назначить экспертизу, истребовать дополнительные материалы, вызвать лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы; направить жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Несмотря на то, что данный порядок одинаков как для судьи, так и для органа и должностного лица, сроки рассмотрения жалоб законодателем установлены разные. Для органа, должностного лица, правомочных рассматривать жалобу, — 10 дней со дня ее получения со всеми материалами. Для суда, правомочного рассматривать жалобу:

- а) два месяца по общему правилу;
- б) пять дней по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1 — 5.25, 5.45 — 5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ;
- в) в течение суток с момента подачи жалобы на постановление об административном аресте либо административном выдворении, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению;
- г) в пятидневный срок со дня поступления жалобы на постановление о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности со всеми материалами в вышестоящий суд, уполномоченный рассматривать соответствующую жалобу.

Необходимый объем работы для подготовки к рассмотрению жалобы орган, должностное лицо должны выполнить за 10 дней. Этот срок можно соблюсти в том случае, когда все необходимые материалы представлены, извещения своевременно вручены, обстоятельства дела об административном правонарушении не вызывают сомнения либо не требуют уточнения или

дополнительных доказательств по делу. В противном случае сроки нарушаются независимо от стараний лица, рассматривающего дело¹. Поэтому, стремясь соблюсти установленные законом сроки рассмотрения жалоб, должностные лица очень часто производят проверки поверхностно, без изучения подробностей. А это в свою очередь может повлечь за собой дальнейшее обжалование. В связи с этим ученые и правоприменители предлагают увеличить срок рассмотрения жалоб на 5-7 дней при наличии на то уважительных причин, на время, необходимое для совершения дополнительных действий².

Имеются также предложения об увеличении сроков, предусмотренных ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ, до пяти суток с момента подачи жалобы³.

Мы присоединяемся к точке зрения ученых и считаем, что процессуальных преград для увеличения срока рассмотрения жалоб органом, должностным лицом нет. Во-первых, сроки обжалования, передачи дела и пересмотра постановления в установленный ст. 4.5 КоАП РФ двухмесячный срок не включаются. Во-вторых, органом и должностным лицом при рассмотрении жалобы в целях проверки дела в полном объеме необходимо произвести те же процессуальные действия, что и на стадии рассмотрения дела, для осуществления которой установлен 15-дневный срок. В-третьих, в отличие от продления сроков рассмотрения дела, срок продления рассмотрения жалобы не предусмотрен. И, в-четвертых, увеличение срока рассмотрения жалоб органом, должностным лицом позволит всесторонне, полно и объективно исследовать все обстоятельства дела, вынести правильное решение, а это в свою очередь снизит количество дальнейших обжалований в суд. Исходя из приведенных суждений, предлагаем срок рассмотрения жалобы органом и должностным лицом увеличить до 15 дней, приравняв его к сроку рассмотрения дела.

¹ См.: *Женетль С.З.* О некоторых проблемах применения процессуальных сроков по делам, вытекающим из административных правоотношений // Юрист. 2005. № 7. С. 48.

² См.: О применении главы 30 КоАП РФ : письмо Государственного таможенного комитета РФ от 27 марта 2003 г. № 27-14/13306. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: *Жеребцов А.Н.* особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, посягающих на миграционно-правовые отношения // Право и политика. 2009. № 6. С. 1359; *Мещерякова Т.Р.* Сроки в законодательстве об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 145.

К юбилею Станислава Андреевича Ищенко

4 февраля 2012 г. исполняется 70 лет со дня рождения Станислава Андреевича Ищенко — доктора юридических наук, доктора педагогических наук, профессора, Почетного работника высшего профессионального образования РФ, действительного члена Академии педагогических и социальных наук РФ, действительного члена Евразийской академии административных наук.

С.А. Ищенко родился в городе Краснодарске. В 1967 г. окончил педагогический факультет Узбекского государственного института физической культуры, в 1969 г. — юридический факультет Ташкентского государственного университета, затем аспирантуру названного университета. В 1983 г. защитил кандидатскую диссертацию, а в 1998 г. — диссертацию на соискание ученой степени доктора педагогических наук. В 2001 г. защитил вторую докторскую диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук.

С 1965 г. по 1990 г. работал на различных руководящих постах государственного и общественного управления в г. Ташкенте. В период 1990–1992 гг. трудился в Северной Норвегии, где осуществлял научные исследования по правовым вопросам. С 1993 г. по 2002 г. был заведующим кафедрой права, педагогики и психологии в Ульяновской государственной сельскохозяйственной академии, с 2002 г. по 2011 г. — профессором кафедры теории и истории государства и права и кафедры государственно-правовых дисциплин, а также заведующим кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Волжского университета имени В.Н. Татищева (г. Тольятти). С февраля 2011 г. по настоящее время работает заведующим кафедрой предпринимательского и трудового права в Тольяттинском государственном университете, на юридическом факультете.

Основная сфера интересов юбиляра — спортивное законодательство. Он является одним из соавторов первого в Российской Федерации закона о физической культуре и спорте, автором около 100 работ по проблемам управления социально-культурным строительством. Из них наиболее значимыми являются: «Физическая культура и спорт: социология и право» (Ташкент, 1986); «Физкультура, спорт, туризм: опыт, правовые проблемы» (Ташкент, 1990); «Организационно-правовые аспекты международного спортивного движения (теория и практика)» (Ульяновск, 1999); «Правовое регулирование общественными объединениями в российском и международном спортивном движении» (Тольятти, 2003) и др.

С.А. Ищенко является руководителем аспирантов и соискателей по специальностям 12.00.14 и 12.00.02, членом специализированных советов вузов России. Он активно участвует в работе различных конференций, где выступает с докладами и сообщениями. Его научные статьи опубликованы в российских и зарубежных журналах.

Мы желаем Станиславу Андреевичу здоровья, долгих лет жизни и творческого долголетия!
