
САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
АКАДЕМИЯ
ПРАВА

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

*Журнал включен ВАК 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*

2 (43) • 2011

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 8–10 страниц. Рукопись должна быть подписана автором (соавторами). Одновременно с рукописью в редакцию высылаются 2 копии электронной версии статьи на дискете.

К рукописи обязательно должны прилагаться:

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

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Мазуренко А.П. (г. Минеральные Воды)</i> Правотворчество в России: необходимость модернизации	8
<i>Липчанская М.А. (г. Саратов)</i> Общественное обсуждение законопроектов как форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства	12
<i>Осипов М.Ю. (г. Тула)</i> Демократия как условие оптимизации правового регулирования	18
<i>Беляев В.П. (г. Курск), Рубченко С.О. (г. Белгород)</i> Законность как принцип процессуального режима	23
<i>Насиров Н.И. (г. Саратов)</i> Получение осужденными к лишению свободы юридической помощи	27
<i>Казаков А.В. (г. Смоленск)</i> Формирование властных структур на фоне чрезвычайных ситуаций	31
<i>Вольнкина Л.А. (г. Саратов)</i> Общественная политическая экспертиза и административное «экспертное сообщество»: механизм актуализации и дезаktуализации политических проблем в массовом сознании	35

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Попов В.В. (г. Саратов)</i> Правовой статус налоговых агентов	40
<i>Иванова В.Н. (г. Ульяновск)</i> Применение модели юридической конструкции налога как основного приема юридической техники для формирования законов о налогах	44
<i>Зеленина О.А. (г. Санкт-Петербург)</i> Содержание и система процессуальных прав участников уголовного судопроизводства	49

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

<i>Саломатин А.Ю., Манцеров К.А. (г. Пенза)</i> Правовая политика в сфере иммиграции: сравнительный анализ зарубежных моделей	54
<i>Артемова С.Т. (г. Ульяновск)</i> Свойства и юридическая сила решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации	61
<i>Ашхотов А.А. (г. Нальчик)</i> Проверка конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации как один из инструментов поддержания государственного единства России	67

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

- Ворошилова С.В.* (г. Саратов)
Правовая политика России в XIX – начале XX века
по привлечению женщин к государственной службе 72
- Ермаков Д.Н.* (г. Москва)
Социальное страхование в Российской империи 76
- Ташбекова И.Ю.* (г. Курск)
Медицина приказов общественного призрения в России
второй половины XIX – начала XX века
(историко-правовой аспект) 85
- Ларина О.Г., Байбаков В.Ю.* (г. Курск)
Развитие учений меркантилистов и их влияние на экономическую
политику и законодательство России в XVIII веке 89

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

- Титова А.А.* (г. Саратов)
К вопросу о сущности конституционно-правовых отношений 96
- Алхасов И.Г.* (г. Москва)
Нормативно-правовые основы защиты детей
в условиях вооруженных конфликтов 100
- Альмяшев И.И.* (г. Москва)
Политико-правовые основы деятельности Организации
Договора о коллективной безопасности 104
- Лукьяненко Г.В.* (г. Тольятти)
Административно-правовая природа договора о развитии
застроенной территории 108
- Шрамкова М.Н.* (г. Пятигорск)
О некоторых проблемах оптимизации
процессуально-правового регулирования в современной России:
целевой и инструментальный аспекты 113
- Харьбава Г.Д.* (г. Ростов-на-Дону)
О повышении эффективности процессуального надзора за соблюдением
разумных сроков предварительного следствия 120

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ НАКАЗАНИЙ

- Материалы Всероссийского круглого стола «Методология исследования
наказаний в праве и методика определения их эффективности»
(Саратов, 23 марта 2011 г.)
- Малько А.В.* (г. Саратов)
Наказание и ответственность в сфере права:
проблемы соотношения 126
- Нырков В.В.* (г. Саратов)
К вопросу о сущности наказания в праве 128
- Герцог Т.Ю.* (г. Москва)
Правовая функциональная грамотность и правовые наказания:
аспекты соотношения 130
- Игнатенкова К.Е.* (г. Саратов)
Неотвратимость наказания как условие его эффективности 131
-

<i>Родионова А.С. (г. Саратов)</i> Система правовых наказаний	133
--	-----

АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Материалы круглого стола «Молодежь и наркотики в современной России: пути решения проблемы» (Саратов, 21 апреля 2011 г.)

<i>Малько А.В. (г. Саратов)</i> От антинаркотической политики к антинаркотической функции современного Российского государства и гражданского общества	135
<i>Коновалов И.Н. (г. Саратов)</i> Стратегия государственной антинаркотической политики: пути реализации	137
<i>Слободнюк С.Л. (г. Магнитогорск)</i> Правовая реальность, кризис правосознания и «Lucy in the Sky with Diamonds»	139
<i>Игнатенкова К.Е. (г. Саратов)</i> К вопросу о способах раннего выявления потребителей наркотиков среди молодежи	141
<i>Суркова С.Г. (г. Саратов)</i> Создание в Российской Федерации механизмов побуждения лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, к прохождению курса освобождения от наркотической зависимости	143
<i>Батурин Е.В. (г. Москва)</i> Современный наркобизнес как форма политического влияния на процесс устойчивого развития общества и государства	145

ПЕРСОНАЛИИ

К юбилею И.Д. Невважая	149
----------------------------------	-----

CONTENTS

POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

<i>Mazurenko A.P. (Mineralnyje Wody)</i> Legislation in Russia: the necessity of modernization	8
<i>Lipchanskaya M.A. (Saratov)</i> Public discussion of a bill as a form of participation of citizens of the Russian Federation in state administration	12
<i>Osipov M.Y. (Tula)</i> The democracy as condition of optimization legal regulation	18
<i>Belyaev V.P. (Kursk), Rubchenko S.O. (Belgorod)</i> Legality as a principle of a procedural regime	23
<i>Nasirov N.I. (Saratov)</i> Getting sentenced to imprisonment of legal aid	27
<i>Kazakov A.V. (Smolensk)</i> Formation of the authority structures in the background of the emergency situations	31

<i>Volynkina L.A. (Saratov)</i>	Political expertise and administrative «expert community»: mechanism of actualization and desactualization of political problems in public conscience . . .	35
---------------------------------	---	----

FIELD ASPECTS OF LEGAL POLICY

<i>Popov V.V. (Saratov)</i>	Legal status of the fiscal agents	40
<i>Ivanova V.N. (Ulyanovsk)</i>	Application of model of a legal design of the tax as basic reception of legal technique in aim to form laws about taxes	44
<i>Zelenina O.A. (Saint Petersburg)</i>	Content and system of procedural rights of parties in criminal proceedings	49

CONTEMPORARY-LEGAL POLICY

<i>Salomatin A.U., Mantserov K.A. (Penza)</i>	The legal policy in the immigration sphere: the comparative analysis of foreign models	54
<i>Artymova S.T. (Ulyanovsk)</i>	Properties and legal power of the decisions of constitutional (charter) courts of the Russian Federation's regions	61
<i>Ashkhotov A.A. (Nalchik)</i>	Inspection of the Constitutionality not coming into the power of international treaty of the Russian Federation as one of the instruments of the supporting the states unity of the Russian Federation	67

LEGAL POLICY: HISTORICAL ASPECT

<i>Voroshilova S.V. (Saratov)</i>	The legal policy of Russia in XIX – the beginning of XX centuries on attraction of women to public service	72
<i>Ermakov D.N. (Moscow)</i>	Social insurance in the Russian Empire	76
<i>Tashbekova I.J. (Kursk)</i>	Medicine of establishments of a public aid in Russia of second half XIX – the XX-th century beginnings (historical and legal aspect)	85
<i>Larina O.G., Bajbakov V.J. (Kursk)</i>	Development of doctrines of mercantilism and their influence on economic policy and the legislation in Russia in XVIII century	89

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

<i>Titova A.A. (Saratov)</i>	To the question of the essence onstitutional legal relations	96
<i>Alkhasov I.G. (Moscow)</i>	Normative legal foundations of children's protection in armed conflict . . .	100
<i>Almyshev I.I. (Moscow)</i>	Political and legal base Development Collective Security Treaty Organization .	104

<i>Lukuanenko G.V. (Togliatti)</i>	The contractual nature of administrative law about development of built-over lands	108
<i>Shramkova M.N. (Pyatigorsk)</i>	To some problems of law process regulating optimization in modern Russia: goal and means aspects	113
<i>Harebava G.D. (Rostov-on-Don)</i>	Efficiency of public prosecutor's office procedural supervision under providing of observance of reasonable time on pretrial stages of legal procedure	120

LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF PENALTIES

	All-Russian Round table discussion's materials «Methodology of penalties in law's searching and methods of its efficiency's testing» (Saratov, 2011, 23 of March)	
<i>Malko A.V. (Saratov)</i>	Penalty and responsibility in the sphere of law: problems of correlation	126
<i>Nyrkov V.V. (Saratov)</i>	To the question about essence of penalty in law	128
<i>Gertsog T.Y. (Moscow)</i>	Legal functional competence and legal penalties: aspects of correlation	130
<i>Ignatenkova K.E. (Saratov)</i>	Inevitability of a penalty as the term of its efficiency	131
<i>Rodionova A.S. (Saratov)</i>	System of legal penalties	133

ANTINARCOTICS POLICY IN MODERN RUSSIA

	Round table discussion's materials: «Youth and drugs in modern Russia: solution of the problem's ways» (Saratov, 2011, 21 of April)	
<i>Malko A.V. (Saratov)</i>	From antinarcotics policy to antinarcotics function of modern Russian state and civil society	135
<i>Konovalov I.N. (Saratov)</i>	Strategy of state antinarcotics policy: ways of realization	137
<i>Slobodnjuk S.L. (Magnitogorsk)</i>	Legal reality, crisis of sense of justice and «Lucy in the Sky with Diamonds»	139
<i>Ignatenkova K.E. (Saratov)</i>	To the question of the methods of early detection of drug users among youth	141
<i>Surkova S.G. (Saratov)</i>	Forming in Russian Federation of the mechanisms of motivation persons capable of non-medical drug use to passing of the course of drug dependence's deliverance	143
<i>Baturin E.V. (Moscow)</i>	Modern narcobusiness as the form of political influence on the system of the process of sustainable development of society and state	145

PERSONNELS

	To the jubilee of I.D. Nevvazhay	149
--	--	-----

• ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

А.П. Мазуренко,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор Северо-Кавказского филиала
Московского гуманитарно-экономического
института
decanpetrovich@mail.ru

Правотворчество в России: необходимость модернизации

***Аннотация:** статья посвящена проблемам модернизации правотворчества в условиях современной России. Приводятся различные точки зрения, касающиеся содержания исследуемого процесса, обоснования его необходимости. Рассматриваются существующие деформации социального механизма правотворчества и предлагаются пути их устранения. Анализируются основные проблемы отечественного правотворчества и возможности правотворческой политики в их решении.*

***Ключевые слова:** модернизация, правотворчество, стратегия правотворчества, правотворческий процесс, правотворческая политика.*

***Summary:** the article deals with the problems of modernization of lawmaking in modern Russia. The various points of view concerning the content of the process, justify the need for it. Examines existing deformations of the social mechanism of lawmaking and suggests ways to address them. Analyzes the main problems of domestic lawmaking and law-making opportunities policy in their reshening.*

***Keywords:** modernization, law-making, the strategy of lawmaking, law-making process, legislative politics.*

Для современного Российского государства жизненно важной необходимостью является всеобъемлющая модернизация всех сфер его жизнедеятельности, включая правотворчество. Проблемы последнего всегда были и остаются объектом пристального внимания ученых, политиков, представителей власти, бизнеса, рядовых граждан. Данное обстоятельство обусловлено потребностью постоянного совершенствования различных форм государственного руководства обществом, важной составной частью которого и выступает правотворчество.

В настоящее время мы являемся свидетелями интенсивных темпов развития законодательной деятельности, в связи с чем ряд ученых говорят о том, что Россия переживает своеобразный «правотворческий бум»¹. При этом далеко не во всех случаях содержание законодательных актов юридически безупречно. По оценкам специалистов, каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки. Типичность таких правотворческих ошибок, как бессис-

¹ См., например: Комаров С.А. Общая теория государства и права. СПб., 2001. С. 40; Пиголкин А.С. Федеральные основы системы российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 28.

темность правовых актов, их внутренняя противоречивость и чрезмерная численность, обилие в законодательстве декларативных норм, не снабженных механизмом реализации, а также повторяемость подобных ошибок на протяжении многих лет говорят об их системном характере. Кроме того, субъекты правотворчества так и не могут в полной мере синхронизировать федеральный, региональный и муниципальный уровни правотворческого процесса, не успевают «латать дыры» в отечественном законодательстве.

Об этом, в частности, свидетельствуют данные ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии законодательства в Российской Федерации. Так, более 80 % (!) актов федерального законодательства являются законами о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты¹. Поправочное правотворчество на федеральном уровне приобрело лавинообразный характер. Еще более удручающая ситуация складывается в регионах России.

Действующее законодательство нередко не успевает за стремительно меняющимися реалиями жизни. Возникающие в связи с этим пробелы порождают множество неурегулированных вопросов и споров по поводу осуществления государственной власти, охраны прав личности, собственности и т. п.

Следует также сказать о хаотичности в формировании массива нормативных правовых актов, о нарушении приоритетов в правовом регулировании, несбалансированности в системе действующего законодательства, о принятии новых законов без их увязки с уже действующими, о нарушении системных связей между законами и подзаконными актами, между законами и нормативными договорами, об отсутствии единства терминологии, которое нарушает согласованность системы правовых актов, о неоправданной поспешности подготовки проектов важнейших правовых решений, несоблюдении выработанных практикой правотворчества правил законодательной техники². Как справедливо указывает В.Н. Лопатин, законы готовятся и принимаются нередко без достаточной экспертизы последствий их реализации, увязки с существующим законодательством и нормами международного права, в интересах лоббирования отдельных социальных групп³.

Указанные недостатки в развитии законодательства размывают единое правовое пространство Российской Федерации и создают угрозы его сохранению. Они порождают ослабление правовой системы и неравномерное ее действие на территории страны; противостояние федеральной власти и региональных структур, законодательных и исполнительных органов; малоэффективное правовое обеспечение различных отраслей экономики и социальной сферы, что чревато срывом текущих и перспективных социально-экономических программ; противоречие между формальным правом и «теневым правом», между официальными и фактическими отно-

¹ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2009. С. 495–496.

² См.: Ильин А.В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики) / под ред. С.А. Комарова. СПб., 2005. С. 4–5.

³ См.: Лопатин В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. 2004. № 5. С. 8.

шениями; неустойчивость государственных и общественных институтов и слабую поддержку их со стороны населения; противоречивое соотношение норм национального и международного права¹. Существующие проблемы в правовом регулировании отодвигают на неопределенное время идею формирования и становления в России правового государства², фундамент которого базируется на принципах верховенства закона, наиболее полного обеспечения прав и свобод человека.

В постсоветской России оказалась гипертрофированной роль политического фактора, политической идеологии не общенационального, а группового характера, что обусловило резкое изменение идеологической направленности отечественного правотворчества. Ведущим вектором стала ориентация на утверждение в законодательстве либерально-демократических идей, ценностей и институтов, причем преимущественно путем заимствования западных образцов и стандартов. Этот метод правотворчества был типичным для России конца прошлого и начала нынешнего века. В последние годы ситуация в определенной мере изменилась. Происходит осознание того, что ориентация исключительно на западную модель развития не соответствует ожиданиям большинства российских граждан, а заимствование мировых достижений в правовой сфере должно всегда осуществляться с учетом национальных особенностей и путем приспособления к российской действительности³. Сегодня наблюдается изменение идейных ориентиров в правотворчестве, направленных на правовую модернизацию всех сфер жизни общества и государства, постепенный отход от либерализма в сторону неоконсервативной идеологии, предполагающей общественный прогресс и обновление на основе бережного отношения к традиционным ценностям.

Следует отметить, что к идее модернизации права первыми обратились именно представители научной общественности⁴, причем еще за несколько лет до появления известной статьи российского Президента «Россия, вперед!», где он обнародовал принципы новой политической стратегии, которые позднее были конкретизированы в его ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ уже в виде концепции всесторонней модернизации страны.

На наш взгляд, основной целью модернизации правотворчества выступает создание условий для опережающего развития законодательства. В.П. Орлов справедливо отмечает: «Главное — уметь прогнозировать жизнь принимаемого закона, моделировать ситуацию в сфере его действия. К сожалению, большинство наших законов — это дополнения и изменения в ранее принятые

¹ См.: Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России // Журнал российского права. 2002. № 6.

² См.: Ильин А.В., Косопкин А.С. Теоретико-правовые и практические проблемы правотворчества в современной России и пути их возможного решения // Юридическая мысль. 2008. № 4. С. 22.

³ См.: Лукьянова Е.Г. Некоторые проблемы правотворчества в современной России // Правоведение. 2007. № 6. С. 165.

⁴ См., например: Голоскоков Л.В. Модернизация российского права: теоретико-информационный аспект : дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2005; Информационные средства модернизации российского права : материалы научно-методологического семинара // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1; Ястреб В.А. Важнейшие теоретико-методологические проблемы модернизации правовой реформы в России // Философия права. 2007. № 5 и др.

базовые законы. Доля догоняющего правотворчества достаточно велика»¹. Иными словами, если мы хотим видеть модернизацию правотворчества как процесс постоянного опережающего обновления законодательства, необходимо активнее задействовать обеспечивающие факторы правотворчества: программирующий, информационный, политико-правовой, организационный и другие, позволяющие предвидеть возможные варианты развития социальных отношений, новые, постоянно меняющиеся потребности общества и государства. На это указывает и председатель верхней палаты российского парламента С. Миронов: «Чтобы эффективно решать задачи, которые ставят наши граждане, мы должны работать на опережение, ставить вопрос о создании законодательной базы, нацеленной на перспективу, создающей условия для реализации стратегических планов страны»².

Проблему опережающего развития законодательства как приоритетную задачу модернизации отечественного правотворчества способна решить научно обоснованная и социально ориентированная правотворческая политика, в формировании которой ведущую роль должно играть современное Российское государство при заинтересованном и деятельном участии субъектов гражданского общества.

Это ставит перед правовой наукой задачу выработки новых средств воздействия на правотворчество в целях его модернизации. Под такой модернизацией следует понимать процесс перманентного обновления, актуализации идей и планов правотворчества, позволяющий более мобильно связывать правотворческую деятельность с социально-экономическими, политическими, правовыми и духовными потребностями общества, сделать правотворчество более гибким и адекватным вызовам времени.

Комплекс существующих сегодня в данной сфере недостатков и, прежде всего, отставание правотворчества от объективных потребностей общества негативно отражается на государственно-правовом развитии страны, что в конечном итоге становится причиной возникновения социальной напряженности, народных волнений, угрозы дестабилизации общественно-государственных взаимоотношений. Деформации социального механизма правотворчества не только влияют на состояние самого правотворчества и качество законодательства, но и приводят к более глубоким последствиям, воздействуя на правоприменение, правовое поведение граждан и состояние правосознания³. В условиях модернизации правовой системы одна из главных задач — устранение указанных деформаций, совершенствование социального механизма правотворчества, которые могут быть достигнуты, в том числе путем проведения в стране грамотной правотворческой политики, направленной на максимальный объективный учет взаимодействия всех факторов, оказывающих прямое либо косвенное влияние на развитие отечественного правотворчества.

¹ Модернизация как процесс обновления общества // Парламентская газета. 2010. 2 июля.

² Законы не должны отставать от жизни // Парламентская газета. 2010. 24 сент.

³ См.: Лукьянова Е.Г. Указ. соч. С. 165.

М.А. Липчанская,
кандидат юридических наук, доцент,
зам. директора по научной работе
Института законодательства
Саратовской государственной академии права
lipchan_maria@mail.ru

Общественное обсуждение законопроектов как форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства*

Аннотация: в статье речь идет о проблемах и перспективах такой формы участия граждан в управлении делами государства, как общественное обсуждение законопроектов, о целесообразности ее законодательного регулирования. Особое внимание уделяется роли Общественной палаты РФ как координатора процесса публичного обсуждения, аналитического и информационного центра учета общественного мнения.

Ключевые слова: дела государства, участие граждан в управлении, общественное обсуждение, законопроект.

Annotation: the article is devoted to problems and possibilities of such a form of participation of citizens of the Russian Federation in state administration public discussion of a bill, to expediency of its legal regulation. The author specially considers role of The Public Chamber of the Russian Federation as a coordinator of the process of public discussion, analytic and informative centre of public hearing.

Key words: state affairs, participation of citizens in administration, public discussion, bill.

Ключевым вектором развития нашего государства признается совершенствование демократических процедур, подразумевающих активное привлечение российских граждан к участию в управлении делами государства. Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 32 устанавливает, что российские граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Еще в 2008 г. в своем первом Послании Федеральному Собранию РФ Президент Российской Федерации Д.А. Медведев подчеркнул, что необходимо предусмотреть принятие дополнительных мер для привлечения к законодательческому процессу представителей общественности: «Думаю, было бы полезным их обязательное участие в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы — свободы человека, вопросы здоровья и вопросы собственности»¹. Ориентир модернизации российской государственности, в том числе и в сфере государственного управления, задан в ежегодном Послании Президента РФ 2009 г.: «По-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования социальных практик, демократических институтов, представлений о будущем...»². Эта

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 11-03-00344а «Реализация конституционной политики в сфере модернизации федеративных отношений»).

¹ Парламентская газета. 2008. 7–13 нояб.

² Российская газета. 2009. 13 нояб.

идея эволюционировала в Послании российского Президента 2010 г., доминирующей темой которого является модернизация всех сфер государственной деятельности и общественной жизни современной России. «Модернизация создает умную экономику, но модернизация требует и умной политики, обеспечивающей условия для всестороннего обновления жизни общества. Нам необходимы новые стандарты в деятельности органов госуправления и оказании публичных услуг, высокое качество работы судебной и правоохранительной системы, современные формы участия граждан в развитии своего города и села», — отмечается в указанном документе¹.

Представляется, что непосредственное участие граждан в законотворческом процессе возможно в двух формах: во-первых, посредством участия в публичных общественных обсуждениях законопроектов и, во-вторых, путем участия в общественной экспертизе проектов нормативных правовых актов. Легко заметить, что участие граждан в законотворческом процессе предполагается только на стадии обсуждения законопроекта. Иными словами, граждане не входят в круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, непосредственно не голосуют за принятие нормативного правового акта (разумеется, если он не вынесен на референдум), не имеют полномочий по его отмене или приостановлению. Тем не менее общественная составляющая в нормотворческом процессе в условиях демократизации российского общества играет важную роль.

Практика «всенародных обсуждений» была достаточно распространена в СССР. Согласно Закону СССР от 30 июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» гражданам СССР обеспечивалось свободное участие в обсуждении важных вопросов государственной и общественной жизни (ст. 6), «на всенародное обсуждение выносились проекты законов и решений, затрагивающие основные направления политического, экономического и социального развития страны, осуществление конституционных прав, свобод и обязанностей советских граждан, а также другие наиболее важные вопросы государственной жизни, отнесенные к ведению Союза ССР» (ст. 12)².

В настоящее время в Российской Федерации всенародных обсуждений законопроектов как самостоятельного, законодательно зафиксированного института участия граждан в управлении делами государства нет, хотя согласно ст. 119.6 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ нижняя палата российского парламента может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта³. Однако это допустимо лишь при условии, что он принят в первом чтении. Проведенное исследование не выявило таких решений, принятых Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

Вместе с тем можно привести по крайней мере два примера всенародного обсуждения законопроектов за 2010–2011 гг. 7 августа 2010 г. на общественное обсуждение был вынесен проект федерального закона «О полиции», который

¹ Российская газета. 2009. 2010. 1 дек.

² Ведомости ВС СССР. 1987. № 26, ст. 387.

³ См.: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-11 ГД (в ред. от 28 января 2009 г.) // СПС «Гарант».

по инициативе Президента РФ был выложен для публичного обсуждения в Интернете на сайте www.zakonoproekt2010.ru. Кроме Интернет-сети проект обсуждался на круглых столах в Совете Федерации и Государственной Думе, в Общественной палате РФ, в трудовых коллективах с участием ученых, деятелей культуры, представителей религиозных конфессий.

По данным РИА Новости, за время работы сайта с 7 августа по 15 сентября 2010 г. поступило около 21 тыс. комментариев, сайт посетили более 1,5 млн человек¹. Наибольший интерес вызвали положения об основных направлениях и принципах деятельности полиции, о ее назначении, статусе, а также об обязанностях и правах полицейских². Ряд общественных деятелей высказались за продление обсуждения и занялись подготовкой альтернативного законопроекта³.

На совещании по вопросам правоохранительной деятельности, состоявшемся 23 сентября 2010 г., Дмитрий Медведев обозначил вопросы, наиболее часто возникавшие в ходе публичного обсуждения законопроекта «О полиции». Для большинства из них главой государства были предложены решения⁴. Тем не менее процесс обобщения итогов всенародного обсуждения требует правовой регламентации. В ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ 2010 г. Д.А. Медведев отметил: «Мы все вместе, здесь присутствующие, провели широкое обсуждение Закона "О полиции", что, на мой взгляд, как минимум дало некоторые неплохие результаты... Я считаю, что такую практику нужно расширять, а организация общественных слушаний должна иметь соответствующую процедуру»⁵.

Другой пример — это находящийся в настоящее время на стадии общественного обсуждения проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Отметим, что оба законопроекта проходили стадию всенародного общественного обсуждения еще до принятия их к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Кроме того, общественное обсуждение инициировалось Президентом РФ по собственному усмотрению, без какой-либо нормативной основы. Возможно, именно это обусловило принятие 9 февраля 2011 г. Указа Президента РФ № 167 «Об общественном обсуж-

¹ См.: Проект закона «О полиции» собрал более 20 тысяч комментариев. URL: <http://www.rian.ru/society/20100915/275936608.html> (дата обращения: 19.10.10).

² См.: Аналитический обзор подвел итоги обсуждения проекта закона «О полиции». URL: <http://www.rian.ru/society/20100923/278454083.html> (дата обращения: 19.10.10).

³ По словам лидера «Яблока» Сергея Митрохина, «партийные эксперты разработали альтернативный законопроект, внося в президентский более 150 поправок». В частности, авторы этого документа детализируют порядок определения мнения граждан о деятельности полиции, которое является «одним из основных критериев официальной оценки ее работы». Альтернативный законопроект намерен представить также и Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Как сообщил президент Ассоциации независимых центров экономического анализа Александр Аузан, подготовкой документа занимаются руководитель общественного Центра развития демократии и прав человека, директор Института прав человека, председатель правозащитной организации «Гражданский контроль».

⁴ См.: Подведены промежуточные итоги полицейской реформы. URL: http://www.dp.ru/a/2010/09/24/Podvedeni_promezhutochnie_i (дата обращения: 23.10.10).

⁵ Российская газета. 2010. 1 дек.

дении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»¹. Данный нормативный правовой акт состоит всего из двух статей и регламентирует уже фактически сложившиеся отношения в сфере публичного обсуждения законопроектов. В частности, Указ предписывает в целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов выносить проекты указанных актов на общественное обсуждение. При этом отмечается, что не все законопроекты подлежат общественному обсуждению, а лишь затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации.

Обращает на себя внимание диспозитивность указной нормы: во-первых, законопроекты не «должны быть», а «могут быть» вынесены на общественное обсуждение (даже «затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации»), во-вторых, единственным лицом, инициирующим процедуру общественного обсуждения, является, согласно Указу, Президент РФ. Таким образом, явно прослеживается субъективный фактор в решении вопроса об общественном обсуждении того или иного законопроекта. В данной ситуации граждане Российской Федерации выступают неким пассивным субъектом отношений: предоставили им возможность — участвуют в управлении делами государства, обсуждают проект закона; не посчитал нужным глава государства «учесть общественное мнение» — российские граждане оказываются лишены возможности принять участие в процедуре обсуждения законодательного акта.

Вызывает ряд нареканий и процедура общественного обсуждения.

Во-первых, согласно Указу, «федеральный государственный орган, разработавший законопроект», только после поручения Президента РФ размещает законопроект для всенародного обсуждения. Не понятно, каким образом должно быть формализовано «поручение» Президента РФ? Должен быть принят соответствующий нормативный правовой акт или достаточно устного поручения?

Во-вторых, на основании Указа, после поручения Президента РФ федеральный государственный орган должен разместить текст законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования в сети Интернет на своем официальном сайте или на специально созданных сайтах. Иными словами, предполагается, что граждане Российской Федерации, получив информацию о том, что законопроект вынесен на общественное обсуждение, должны выяснить, на каком именно информационном ресурсе он выложен и что такое «специальные сайты»?

В-третьих, в анализируемом Указе Президента РФ не урегулирована процедура учета мнений, поступивших от граждан Российской Федерации в ходе общественного обсуждения. Ничего не сказано о возможности общественного обсуждения законопроектов в трудовых коллективах, в научном и профессиональном сообществах и т. д. Исходя из текста Указа, общественное

¹ Российская газета. 2011. 11 февр.

обсуждение ограничивается Интернет-каналом, через который допускается поступление предложений и замечаний. А как же иные формы обратной связи?

Такая ситуация представляется нам в корне не верной. Разумеется, мы солидарны с мнением Президента РФ о целесообразности реанимирования и возрождения в новом качестве института всенародного обсуждения законопроектов. Безусловно, в XXI в. его реализация невозможна без использования инновационных интерактивных технологий, однако процесс учета мнений населения, процедура обобщения замечаний и предложений, доведения итогов обсуждения до общественности нуждается в законодательном закреплении. Полагаем, что развитие общественных отношений объективно диктует необходимость принятия федерального закона «О всенародном (публичном) обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Нельзя не отметить, что в современных условиях в России недостаточность непосредственного участия граждан страны в публичных обсуждениях законопроектов в определенной степени компенсируется их участием в проведении независимой общественной экспертизы проектов законов. Ключевая роль в проведении общественной экспертизы законопроектов принадлежит Общественной палате Российской Федерации. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» проведение общественной экспертизы является одной из основных ее задач¹. Палата ведет важную работу по общественной экспертизе законопроектов и других правовых актов, объединяет на своей площадке ведущих экспертов², способствует «реализации таких фундаментальных принципов формирования и функционирования всей системы государственной власти в России, как народовластие, законность и ответственность»³. Согласно Положению о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденному Советом Общественной палаты РФ 15 мая 2008 г., целью общественной экспертизы является согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления⁴.

Тем не менее в настоящее время роль Общественной палаты РФ как площадки для публичного обсуждения проектов федеральных законов незначительна. Следует согласиться с предложением В.В. Гриба о том, что Общественная палата России в сфере осуществления общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов могла бы взять на себя ряд ключевых функций, в том числе:

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277; 2006. № 1, ст. 6; 2007. № 27, ст. 3216; 2008. № 24, ст. 2791; № 52, ч. 1, ст. 6238; 2010. № 30, ст. 4008.

² См.: Научно-практический комментарий Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и Регламента Общественной палаты Российской Федерации. М., 2008. С. 3.

³ См: Гончаров В.В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Современное право. 2010. № 4.

⁴ Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

-
- координатора и организатора экспертного сообщества;
 - информационно-методического центра по выработке стандартов общественных экспертиз;
 - гаранта публичности и гласности общественной экспертизы в Российской Федерации;
 - экспертной и дискуссионной площадки с целью обеспечения и повышения качества коммуникаций между институтами гражданского общества и государственными органами, в том числе путем усиления влияния через общественные советы при органах исполнительной власти;
 - информационно-аналитического центра по ревизии действующего законодательства, выработке предложений субъектами законодательной инициативы¹.

По нашему убеждению, перечисленные функции реально могут способствовать развитию такого важного института участия граждан в управлении делами государства в сфере законотворчества, как общественная экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов.

Вместе с тем мы предлагаем дополнить приведенный перечень следующими функциями:

- обеспечение аналитической обработки поступивших предложений и замечаний не только от экспертного сообщества, но и от граждан Российской Федерации по различным информационным каналам;
- обеспечение информационного сопровождения процесса общественного обсуждения проектов федеральных законов;
- обеспечение информационного сопровождения результата публичного обсуждения законопроектов;
- создание единого информационного пространства доступа общественности к обсуждаемым законопроектам и поступающим предложениям, замечаниям, комментариям.

Таким образом, тенденции развития гражданского общества и осознание необходимости участия граждан в управлении делами государства, в том числе в сфере законотворчества, дают основание полагать, что всенародное обсуждение и общественная экспертиза законопроектов — потенциальные формы реализации конституционной возможности участия граждан в управлении делами государства.

Всенародное (публичное) обсуждение законопроектов как форма участия граждан в управлении делами государства не закреплена в Конституции Российской Федерации. Считаем необходимым принять федеральный закон «О всенародном (публичном) обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», в котором следует зафиксировать материальные и процессуальные нормы такого важного института непосредственной демократии, как всенародное обсуждение законопроектов. Представляется целесообразным активизировать деятельность Общественной палаты РФ как координатора процесса общественного обсуждения законопроектов, дополнив ее основные задачи и функции.

¹ См.: Гриб В.В. Общественная экспертиза — ведущее направление деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 5.

М.Ю. Осипов,
кандидат юридических наук,
научный сотрудник Института
законоведения и управления
Всероссийской полицейской ассоциации
osipov11789@yandex.ru

Демократия как условие оптимизации правового регулирования

Аннотация: проблема оптимизации правового регулирования — это одна из актуальных проблем в общей теории права. В настоящей статье рассматриваются условия оптимизации правового регулирования, в том числе такое условие, как демократия.

Ключевые слова: демократия, оптимизация, правовое регулирование, теория права.

Summary: the optimization problem of legal regulation — is one of the most urgent problems in the general theory of law. This article discusses the conditions for optimizing the regulation, including a condition of democracy.

Key words: democracy, optimization, legal regulation, theory of law.

Одной из важнейших задач, стоящих перед российским обществом, является построение в России демократии. О демократии было написано много работ, в частности, это работы Платона, Аристотеля, Цицерона, Спинозы, Гоббса, Локка, Монтескье, Гегеля, американских федералистов, Константа и ряда других авторов. Не затрагивая всех аспектов демократии, рассмотрим ее в качестве одного из условий оптимизации правового регулирования.

Проблема поиска праворегуляционного оптимума — одна из сложнейших проблем как общей теории права, так и других юридических наук. На наш взгляд, праворегуляционный оптимум — это такое состояние системы правового регулирования, в котором число ошибок в правовом регулировании стремится к нулю. Иначе говоря, система правового регулирования отвечает всем предъявляемым к ней требованиям: требованию определенности, обоснованности, недопустимости ущемления свободы субъектов права, учета интересов субъектов права, системности и стабильности¹. Кроме того, праворегуляционный оптимум предполагает реализацию в полном объеме функций правового регулирования, к числу которых можно отнести: функцию упорядочения, функцию координации и защиты интересов субъектов права, функцию моделирования общественных отношений, входящих

¹ О необходимости учета интересов субъектов права в правовом регулировании общественных отношений см.: Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 362–388; Лапаева В.В. Эффективность действия правовых норм // Проблемы общей теории государства и права / под ред. В.С. Нерсисянца. М., 2001. С. 509; Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке Конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой гражданки А.В. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3200. Данное требование в юридической литературе рассматривается и как требование юридической техники. См., например: Кашанина Т.В. Юридическая техника. М., 2006. С. 158–161.

в предмет правового регулирования, гарантирующую функцию, функцию ориентации субъектов права, функцию стабилизации, функцию стимулирования и функцию ограничения¹. Для того чтобы понять, насколько текущее состояние системы правового регулирования далеко от праворегуляционного оптимума, необходимо уяснить, что представляет собой система правового регулирования.

Анализ системы правового регулирования позволяет прийти к выводу, что она является сложной, открытой, иерархически структурированной динамической системой. Элементами данной системы являются: а) *субъект правового регулирования* — социальный субъект, который осуществляет праворегуляционную деятельность; б) *объект правового регулирования* — то, на что направлено правовое регулирование: деятельность, поведение субъектов общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования²; в) *предмет правового регулирования* — определенный круг общезначимых, волевых, повторяющихся, устойчивых общественных отношений, порождаемых объектом правового регулирования; г) *способы правового регулирования* — пути нормативного воздействия на поведение, деятельность субъекта общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования; д) *метод правового регулирования* — система способов воздействия на объект и предмет правового регулирования, позволяющих придать общественным отношениям, входящим в предмет правового регулирования, юридическую форму³; ж) *цели правового регулирования* — результат, к которому стремится субъект правотворчества, осуществляя правовое регулирование общественных отношений.

К числу элементов правового регулирования также относятся *механизм правового регулирования* — система юридических средств, организованная наиболее последовательным образом и направленная на упорядочение общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования, путем придания им юридической формы⁴, и *принципы правового регулирования* —

¹ О функциях правового регулирования см.: *Осипов М.Ю.* Функции правового регулирования // *Право и государство: теория и практика.* 2006. № 8. О стимулах и ограничениях в праве см.: *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. М., 2004.

² Почему только поведение и деятельность субъектов права являются содержанием объекта правового регулирования, почему объектом правового регулирования не могут быть ситуации? Ответ на данный вопрос достаточно прост. Ситуации не могут быть объектом правового регулирования, поскольку включают в себя множество компонентов как объективного, так и субъективного характера. Право, будучи социальным явлением, имеющим информационную природу (об информационной природе права см.: *Венгеров А.В.* Право и информация в условиях автоматизации управления. М., 1978. С. 50–52), не может непосредственно влиять на все компоненты ситуации в одинаковой мере. Непосредственно оно может влиять на поведение и деятельность субъектов права, которое наряду с сознанием является объектом правового воздействия. Поскольку правовое регулирование представляет собой одну из составляющих правового воздействия, объект правового регулирования не может быть шире объекта правового воздействия. Кроме того, право регулирует как поведение людей в той или иной ситуации (казуальное регулирование), так и деятельность субъекта права (абстрактное регулирование).

³ О том, что метод правового регулирования придает общественным отношениям юридическую форму, см.: *Яковлев В.Ф.* Объективное и субъективное в методе правового регулирования // *Правоведение.* 1970. № 6. С. 55–60.

⁴ О механизме правового регулирования как системе юридических средств см.: *Малько А.В.* Механизм правового регулирования // *Правоведение.* 1996. № 3. С. 55.

обусловленные спецификой объекта и предмета правового регулирования основные начала, в соответствии с которыми осуществляется правовое регулирование. При этом субъект правового регулирования, цели, принципы, способы, метод, механизм правового регулирования образуют регулируемую подсистему, а объект и предмет правового регулирования — регулирующую подсистему. Из курса кибернетики известно, что для того, чтобы система функционировала нормально, необходимо наличие отрицательных обратных связей между регулирующей подсистемой и регулируемой подсистемой. Поскольку одним из элементов предмета правового регулирования являются субъекты права, в том числе граждане страны, им не должно быть безразлично содержание законов, которые непосредственно регулируют их жизнь. Их безразличие может означать только одно: народ и население данной страны не воспринимают законы, издаваемые государственной властью, как обязательные для себя и игнорируют их при первом же удобном случае. Происходит то, что называется «распараллеливанием» жизни государства: государство живет по одним законам, народ живет по другим. Такое государство не может сколько-нибудь эффективно осуществлять правовое регулирование общественных отношений, а следовательно, состояние системы правового регулирования далеко от праворегуляционного оптимума.

Что же касается тоталитаризма, то любое тоталитарное государство основано на некоем мобилизационном проекте, ради реализации которого народ приносит себя в жертву. В противном случае построение тоталитарного государства невыполнимо. Вследствие того, что реализация мобилизационного проекта по тем или иным причинам оказывается невозможной, происходит распад тоталитарного государства или его переход в авторитарную форму, с большим или меньшим «распараллеливанием» жизни и, как следствие — уход от регуляционного оптимума. К тому же тоталитарное государство игнорирует принципы права, такие как: принцип демократизма, принцип формального равенства, принцип справедливости. Следствием становится серьезная деформация права в тоталитарном политическом режиме.

Поскольку противоположным тоталитарному политическому режиму является демократический политический режим, а регуляционный оптимум тоталитарного политического режима является неустойчивым и к тому же не правовым, не означает ли это, что в условиях демократии может быть достигнут устойчивый праворегуляционный оптимум? На наш взгляд, это вполне возможно.

Для того, чтобы убедиться в этом, достаточно сравнить признаки демократии и принципы и требования правового регулирования. Так, к числу принципов правового регулирования относится принцип свободы, роль которого в системе правового регулирования заключается в том, что при осуществлении правового регулирования общественных отношений признается, что субъекты этих отношений свободны, т. е. их поведение и деятельность определяются их свободной волей. Субъект права свободен в совершении своих поступков, в определении линии своего поведения, но не беспредельно. Право, регулируя общественные отношения, ограничивает произвол субъек-

екта права и обеспечивает существование самой свободы¹. Право запрещает варианты поведения субъекта, которые несовместимы со свободой другого субъекта права, определяет субъективные права и корреспондирующие им обязанности. Принцип свободы обусловлен тем, что право регулирует волевые общественные отношения, следовательно, оно должно признавать свободу субъекта этих отношений, ведь по Гегелю «свобода есть субстанция, и основное определение воли точно так же, как тяжесть, есть основное определение тела»². Вступая в общественные отношения, социальный субъект реализует свою свободу. Если свобода не признается, то таким образом отрицаются определенные общественные отношения. Однако право по своему определению не отрицает, но регулирует общественные отношения, которые входят в предмет правового регулирования.

Кроме того, принцип свободы как принцип правового регулирования обуславливает такое требование к правовому регулированию, как недопустимость ущемления свободы субъекта права, сущность которого состоит в том, что законодательство не должно устанавливать запреты на деятельность, не причиняющую или не создающую явную и очевидную угрозу причинения вреда другому субъекту права. Данный принцип состоит и в том, что провозглашаются и закрепляются незыблемые и фундаментальные права и свободы человека: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, свобода передвижения, места пребывания и жительства, свобода поиска, получения и распространения информации любым законным способом, свобода слова, печати, средств массовой информации и т. д. Требование недопустимости ущемления свободы субъектов права означает также, что ни один субъект права не должен иметь возможность лишить другого субъекта принадлежащего ему права без установленных в нормах права определенных оснований. Данное требование предполагает, что ограничения прав и свобод человека и гражданина могут вводиться только законами государства; они должны быть соразмерны той цели, ради которой они введены. При этом данная цель не должна быть связана с политикой, направленной на отрицание или умаление свободы субъектов права, а ограничения прав и свобод человека и гражданина должны быть по возможности минимальными. Одним из принципов демократического государства является следующий принцип: моя свобода начинается и заканчивается там, где соответственно заканчивается и начинается свобода другого лица. Следовательно, для того, чтобы данный принцип воплотился в жизнь, нужна демократия. Не случайно принцип свободы как принцип правового регулирования получил свое воплощение в Декларации независимости США и в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. во Франции, а также в ряде международно-правовых и внутригосударственных актов.

Другим принципом правового регулирования является принцип формального равенства³, означающий, что при осуществлении правового

¹ См.: Кант И. Метафизика нравов // Основы метафизики нравственности. М., 1999. С. 534.

² Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 88.

³ О принципе формального равенства см.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2000. С. 10.

регулирующего запрещается дискриминация субъекта права. На наш взгляд, дискриминация субъекта права — это противоправное ухудшение его правового положения по сравнению с другими субъектами права, находящимися в аналогичной правовой ситуации. Принцип формального равенства в полной мере может быть реализован только в условиях демократического режима, поскольку только в условиях демократии правовое положение субъекта права зависит не от воли властителей, а только от норм права.

Следующим принципом правового регулирования является принцип справедливости, который предполагает, в частности, то, что интересы субъектов права произвольно не ущемляются и учитываются при принятии правотворческих решений, т. е. соблюдается требование учета интересов субъектов права. Оно состоит в том, что в праве должны быть учтены интересы субъектов общественных отношений, ради удовлетворения которых они вступили в данные общественные отношения, и осуществлена их координация.

Если учет и координация этих интересов на нормативном уровне не могут быть осуществлены в полном объеме, то необходимо дать субъектам права возможность самостоятельно осуществить координацию этих интересов на уровне договора, следовательно, необходимо использовать диспозитивный метод регулирования.

Если же учет и координация интересов субъектов права невозможны вследствие отсутствия общих интересов, то в этом случае существует несколько вариантов выхода из данной ситуации: а) либо такое общественное отношение правовому регулированию не подлежит; б) либо с помощью права индуцируется нужный интерес, который может быть скоординирован посредством принятия юридических норм, например, путем установления строгой ответственности за неисполнение возложенных на субъект права обязанностей.

Требование учета интересов субъектов права предполагает, что при проектировании законов и иных нормативных правовых актов проводятся социологические исследования с целью выяснить, насколько нормативные правовые акты отвечают потребностям их адресатов. Если данное требование законодателем игнорируется, то субъект права предпочтет поступать в соответствии со своими интересами, что приведет к усилению социальной напряженности в обществе.

Возникает вопрос, каким образом можно учесть интересы субъектов права? Это можно сделать только одним способом — посредством проведения регулярных, справедливых и честных выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти при наличии сильной конструктивной оппозиции, т. е. в условиях демократии. Кроме того, научный анализ показывает, что система правового регулирования состоит из регулирующей и регулируемой подсистем, а также прямых и обратных связей между ними. При демократии обратные связи более развиты, чем в авторитарном, а тем более тоталитарном обществе, следовательно, в условиях демократии потенциал реализации требований недопустимости ущемления

свободы субъекта права, учета интересов субъектов права, а также принципов свободы, формального равенства, справедливости гораздо выше.

Однако наличие демократии еще не означает достижения праворегуляционного оптимума, поскольку оно предполагает осуществление и других требований, предъявляемых к правовому регулированию, таких как требования определенности, обоснованности, стабильности, системности, которые напрямую не связаны с демократией. Таким образом, можно заключить, что демократия является одним из необходимых, но не достаточных условий достижения праворегуляционного оптимума.

В.П. Беляев,

*доктор юридических наук, профессор
Юго-Западного государственного
университета
belvp46@mail.ru*

С.О. Рубченко,

*аспирант Белгородского университета
потребительской кооперации
Malkovich1963@mail.ru*

Законность как принцип процессуального режима

***Аннотация:** статья посвящена анализу законности в качестве одного из принципов процессуального режима.*

***Ключевые слова:** принцип, законность, процессуальный режим.*

***Summary:** the article is devoted the analysis of legality as one of principles of a procedural regime.*

***Key words:** principle, legality, procedural regime.*

Общеизвестно, что принцип определяется как основа, первоначальность, базовое, руководящее начало какого-либо предмета, процесса. По справедливому замечанию Н.И. Матузова, принципы государственно-правовых явлений — «вопрос не “проходной” и не второстепенный, а существенный, ключевой, теоретически значимый, позволяющий раскрывать подлинное “кredo” изучаемых объектов»¹. Поэтому, как и всякое другое правовое явление, процессуальный режим выстраивается и реализуется на основе определенных принципов.

В системе принципов процессуального режима² определяющее и, безусловно, важнейшее место принадлежит такому принципу, как законность.

Несколько отвлекаясь, заметим, что правовое оформление требований законности в законодательстве России прошло длительный процесс развития

¹ Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения) // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты. Саратов, 2010. С. 11.

² Подробнее о системе процессуальных принципов см., например: Баландин В.Н., Павлушина А.А. Принципы юридического процесса. Тольятти, 2001.

от первых ростков его закрепления на ранних стадиях правового развития до достаточно четких и однозначных формулировок и требований в начале XX в.¹ Выступая с публичной лекцией «О чувстве законности», еще в конце XIX в. видный русский ученый Г.Ф. Шершеневич подчеркивал, что чувство законности требует безусловного соблюдения общих правил поведения, установленных законом, невзирая на конкретную обстановку данного случая².

В свою очередь, профессор М.И. Байтин отмечал, что проблема законности — это «сквозная тема» всех научных исследований в различных отраслях юридической науки; законность как особое правовое явление есть своего рода связующее и переходное звено от сущности, содержания (норм) и форм (юридических источников) права к применению и иным видам его реализации, правоотношениям, правопорядку³.

По мнению Н.Н. Вопленко, в качестве одного из важных требований, предъявляемых к практической деятельности всех субъектов правовых отношений, законность «программирует общественный порядок, показывает его реальный характер и выполняет ряд исключительно важных стабилизирующих функций»⁴.

Смысловое значение категории «законность» различно, многопланово и обширно. К примеру, учеными законность рассматривается как принцип деятельности органов государства, общественных организаций, должностных лиц и граждан⁵; принцип права⁶; правовой режим⁷; демократический принцип⁸; правовая форма реализации правовых ценностей и опыта⁹; принцип, метод, элемент демократического правового режима формирования и функционирования правового государства и гражданского общества¹⁰; реализованная в виде основных принципов и норм система социальных и юридических требований правомерного поведения¹¹.

Надо сказать, что законность как требование строгого и неуклонного соблюдения, исполнения и применения права выполняет достаточно разнообразными функции: она есть метод и принцип деятельности всех субъектов права; выступает в качестве всеобщей конституционной обязанности соблюдения законов (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ); на практике нацелена на обеспечение реализации ценностей права и опыта юридической деятельности;

¹ См.: *Кодан С.В.* Правовое оформление требований законности в России (XVII – начало XX в.) // *История. Право. Политика.* 2011. № 1. С. 42.

² См.: *Шершеневич Г.Ф.* О чувстве законности // *Российский юридический журнал.* 2005. № 4. С. 153.

³ См.: *Байтин М.И.* Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 296.

⁴ *Вопленко Н.Н.* Законность и правовой порядок. Волгоград, 2006. С. 3.

⁵ См.: *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. С. 37.

⁶ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права : в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 113.

⁷ См.: *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1955. С. 68; *Самощенко И.С.* Охрана режима законности Советским государством. М., 1960. С. 43.

⁸ См.: *Борисов В.В.* Правовой порядок развитого социализма. Саратов, 1977. С. 332.

⁹ См.: *Лисюткин А.Б.* Юридическое значение категории «ошибка». Саратов, 2001. С. 303.

¹⁰ См.: *Байтин М.И.* Указ. соч. С. 300.

¹¹ См.: *Вопленко Н.Н.* Законность и правовой порядок. С. 22.

призвана обеспечить легитимность юридических требований в правотворчестве и правоприменении и др.

Подчеркнем, что установление и всемерное поддержание режима законности предполагает соблюдение в деятельности органов государства и должностных лиц строго определенных требований (правил, регламентов и т. п.) при разрешении конкретных юридических дел, т. е. процессуального порядка, процессуализации государственно-значимой властной деятельности.

Применительно к процессуальному режиму законность, с нашей точки зрения, имеет в определенной степени двойственный характер. С одной стороны, все субъекты юридической деятельности для разрешения конкретной жизненной ситуации (дела) обязаны строго и неуклонно соблюдать требования закона. С другой стороны, соблюдение процессуального режима обеспечивает предусмотренную законом процедуру, порядок и законный конечный результат по делу, т. е. законность. В этом нам видится диалектическая взаимосвязь между законностью и процессуальным режимом, в этом выражаются их взаимодействие и взаимообусловленность.

Важно отметить, что в условиях необходимости обеспечения строгого режима законности повышение качества правоприменения обусловлено прежде всего совершенствованием юридических гарантий эффективного применения права, важнейшей из которых является процессуальный режим.

Для обеспечения законности крайне важно соблюдение ее принципов¹ как исходных начал в формировании мотивов правомерного поведения и внутреннего убеждения субъектов по поводу необходимости соблюдения законов. «Они обусловлены закономерностями общественного развития»². Принципы законности опосредованно регулируют социальные отношения и выражают устоявшиеся в обществе взгляды на содержание нормативных правовых актов и на необходимость их строгого соблюдения всеми участниками правовых отношений.

В юридической литературе приводятся разные мнения относительно системы принципов законности; в число последних включают: единство законности; гарантированность основных прав и свобод граждан; неотвратимость наказания за совершенное правонарушение³; недопустимость противопоставления (и подмены) законности и целесообразности; взаимосвязь законности и культуры и другие.

Конечно же, единство законности — основополагающий принцип⁴. На его основе организуется и функционирует единое правовое пространство в

¹ Подробнее о принципах законности см., например: *Ефремов А.Ф.* Принципы законности и проблемы их реализации. Тольятти, 2000.

² *Лисюткин А.Б.* Законность и ее принципы // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 552.

³ Более подробно об этом см., например: *Вопленко Н.Н.* Правонарушение и юридическая ответственность. Волгоград, 2005.

⁴ А.Ф. Ефремов полагает, что при исследовании принципа единства законности нужно отметить: а) в данном случае речь идет о единстве правовых норм; б) единство должно касаться всех правовых норм, а не только законов; в) единство законности предполагает единый подход как к пониманию, толкованию права, так и к применению правовых норм; г) единство законности предполагает отсутствие коллизий и пробелов в законодательстве; д) единство законности требует соблюдения всех правовых норм всеми субъектами права. См.: *Ефремов А.В.* Указ. соч. С. 41.

масштабах всего государства. В целом единство законности выступает как практическая реализация одного из важнейших свойств права — его системности. «Без установления и повседневного поддержания внутренних связей субординации и координации между правовыми предписаниями в структуре системы права не может складываться и функционировать единое правовое пространство в территориальных границах государства как практическое отражение принципа единства законности»¹. Добавим со своей стороны, что от успешного претворения этого положения в жизнь зависят реальное состояние законности, ее эффективность и упрочение.

Гарантированность основных прав и свобод человека — важный принцип, и не только законности, но и права в целом. Его роль в обеспечении законности обусловлена значимостью интересов, прав и свобод человека и гражданина, необходимостью их соблюдения.

В свою очередь, принцип неотвратимости наказания за совершенное правонарушение заключается в том, что любое противоправное деяние должно быть своевременно раскрыто и расследовано, а виновные в его совершении лица должны понести установленное законом наказание. Причем меры принуждения применяются в строго индивидуальном порядке на основе собранных доказательств и с соблюдением процессуальных (процедурных) требований, в определенном процессуальном режиме.

Для обеспечения законности важным является принцип недопустимости ее подмены целесообразностью. Он позволяет участникам правоотношений в соответствии с нормами права выбрать наиболее целесообразное решение и вариант поведения применительно к фактическим обстоятельствам разрешаемого дела, но в рамках закона.

Рассматривая законность в качестве одного из принципов процессуального режима, целесообразно сослаться на точку зрения Н.Н. Вопленко, который ставит вопрос о наличии процессуальной законности, утверждая, что законность имеет материальную и процессуальную природу. Ученый считает, что процессуально-правовая законность характеризуется тем, что представляет собой систему требований соблюдения процедуры юридической деятельности. «Она имеет один универсальный объект своей охраны — организационно-управленческие отношения, возникающие в процессах реализации норм материального права. Это означает, что по своему функциональному назначению процессуальная законность призвана защищать не конкретные юридически охраняемые блага: экономические, политические, культурные и т. п., а процессуально урегулированный порядок деятельности по их достижению»².

Представляется, что с такой постановкой вопроса следует согласиться и поддержать идею Н.Н. Вопленко об автономии процессуальной законности, которая, по нашему мнению, может быть причислена к своеобразной гарантии процессуального режима, и вот почему. Когда речь идет о законности, в первую очередь подразумевается соблюдение норм материального и процессуального права. Поэтому есть все основания говорить о наличии

¹ *Вопленко Н.Н.* Законность и правовой порядок. С. 60–61.

² Там же. С. 86–93.

как материально-правовой, так и процессуально-правовой ответственности. Соблюдение норм материального права составляет материально-правовую законность, а точное и неуклонное соблюдение процессуально (процедурно)-правовых норм — сущность процессуально-правовой законности. Однако ни в коем случае нельзя противопоставлять эти «законности», имеющие единое нормативное содержание. Уместно говорить о двух сторонах (аспектах) проявления единого режима законности, различающихся по функциональному назначению норм материального и процессуального права.

В заключение отметим, что в настоящей статье не случайно уделяется большое внимание такому принципу процессуального режима, как законность, поскольку его претворение в практику осуществления любого вида юридической деятельности является в конечном счете важнейшим условием построения правового государства, обеспечения государственных, общественных и личных интересов.

Н.И. Насиров,
кандидат юридических наук,
ст. преподаватель Саратовской
государственной академии права
tkuzina@sgap.ru

Получение осужденными к лишению свободы юридической помощи

***Аннотация:** в статье рассматривается проблема свиданий осужденных к лишению свободы с адвокатами и иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи. Проводится сравнительный анализ норм пенитенциарного законодательства некоторых стран-участников СНГ в рассматриваемой области.*

***Ключевые слова:** юридическая помощь, свидание, встречи, осужденные к лишению свободы.*

***Summary:** this paper discusses a meeting with lawyers sentenced to imprisonment with lawyers and other persons entitled to legal assistance. A comparative analysis of the norms of the penal legislation of some countries of the CIS member states in this region.*

***Key words:** legal aid, appointment, appointments, sentenced to imprisonment.*

Уголовное наказание назначается по приговору суда лицу, признанному виновным в совершении им общественно опасного деяния, предусмотренного в санкциях норм Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ).

Лишение свободы — достаточно распространенное в уголовном законе и в практике применения судами наказание¹, обладающее наибольшим числом правоограничений для осужденного, следовательно, повышенной по отношению к другим видам наказания репрессивностью².

¹ См.: Маликов Б.З. Лишение свободы в политике наказания и законодательстве России. Самара, 2003. С. 53.

² См.: Уголовное право. Общая часть / под ред. Б.В. Здравомыслова. М., 1996. С. 382.

Характерной чертой лишения свободы как меры уголовного наказания является изоляция индивида от свободного общества путем направления его в тот или иной вид исправительного учреждения. В зависимости от возраста, пола, тяжести совершенного преступления, а также с учетом того, отбывало ли ранее данное лицо уголовное наказание в виде лишения свободы или осуждено к данному уголовному наказанию впервые, оно направляется в колонию-поселение или помещается в лечебное исправительное учреждение, исправительную колонию общего, строгого или особого режима либо в тюрьму. Несовершеннолетние, не достигшие восемнадцатилетнего возраста к моменту вынесения приговора, помещаются в воспитательные колонии.

Применительно к лицам, отбывающим уголовные наказания, следует подчеркнуть, что несмотря на их специфический правовой статус, они остаются гражданами Российской Федерации¹. В этом смысле на них распространяются общие положения Конституции РФ. В связи с этим следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 48 Конституции РФ «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно».

Сам факт закрепления права на юридическую помощь в Конституции РФ делает это право основным, конституционным.

При исполнении наказания в виде лишения свободы неизбежно поднимается вопрос о правах человека. Как показывает практика, у осужденных к лишению свободы потребность в юридической помощи более высока, чем в психологической и социальной помощи².

Вступление России в Совет Европы обусловило реформирование уголовно-исполнительной системы в целом и уголовно-исполнительного законодательства в частности. Одним из важнейших этапов реформирования является обновление правовой базы, приведение ее в соответствие с общепризнанными международными стандартами. Как отмечается в юридической литературе, тесное сотрудничество России с экономически развитыми странами, в первую очередь с европейскими, потребовало от нас в кратчайшие сроки приблизить к европейским стандартам формы и условия обращения с лицами, изолированными от общества³.

Между тем в международных документах говорится о предоставлении осужденным к лишению свободы возможностям для получения юридической помощи. Например, Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (принят 9 декабря 1988 г. Резолюцией 43/173 на 43-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН)⁴, гласит, что задержанное лицо имеет право на получение юридической помощи

¹ См.: *Конегер П.Е., Рыбак М.С.* Уголовно-исполнительное право : курс лекций. Саратов, 2007. С. 121.

² Подробнее об этом см.: *Коптяева О.А.* Международные правовые акты о праве осужденных на юридическую помощь и гарантиях ее реализации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 4. С. 12–13.

См.: *Леонов А.* Взаимодействие с европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 1. С. 6.

⁴ См.: *Правовые основы деятельности системы МВД России : сборник нормативных документов.* М., 1996. Т. 2. С. 147–157.

со стороны адвоката. Оно вскоре после ареста информируется компетентным органом о своем праве, и ему предоставляются разумные возможности для осуществления этого права (ч. 1 принцип 17).

Вышеуказанное положение нашло свое отражение в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации (далее – УИК РФ). Так, в соответствии с ч. 4 ст. 89 УИК РФ для получения юридической помощи осужденным предоставляются свидания с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, без ограничения их числа продолжительностью до четырех часов. По заявлению осужденного свидания с адвокатом предоставляются наедине, вне пределов слышимости третьих лиц и без применения технических средств прослушивания.

Следует отметить, что продолжительность таких свиданий по уголовно-исполнительному законодательству ряда зарубежных стран не ограничивается. Например, согласно ч. 4 ст. 61 УИК Кыргызской Республики «для получения юридической помощи осужденным по их заявлению предоставляются свидания с адвокатами при наличии ордера-поручения. Свидания предоставляются наедине и без ограничения количества и продолжительности бесед»¹.

Кроме того, согласно п. 5 ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 28 октября 2003 г. № 134-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 20 декабря 2004 г. № 163-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 3 декабря 2007 г. № 320-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ)² адвокат вправе беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине в условиях, обеспечивающих конфиденциальность (в том числе в период его содержания под стражей), без ограничения числа свиданий и их продолжительности.

Заметим, что свидания осужденных к лишению свободы с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, по своему правовому содержанию отличаются от свидания осужденных с родственниками, следовательно, установленные уголовно-исполнительным законодательством России ограничения относительно осужденных, находящихся в штрафном изоляторе, помещениях камерного типа, единых помещениях камерного типа и одиночных камерах, распространяются на свидания с родственниками и тем самым не препятствуют получению ими квалифицированной юридической помощи. Данная позиция нашла отражение в постановлении Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2003 г. № 20-П, в котором, в частности, отмечается: «Как следует из ст. 89 УИК Российской Федерации, законодатель, предусматривая предоставление свиданий осужденным к лишению свободы, различает, с одной стороны, свидания, которые предоставляются им в целях сохранения социально-полезных связей с родственниками и иными лицами, и с другой — свидания с адвокатами и иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, в целях реализации осужденными конституционного права на получение

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики от 11 ноября 1999 г. (по сост. на 25 июня 2007 г.). URL: <http://www.medialawca.org/document/-1572> (дата обращения 10.02.11).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2008. № 30, ч. 2, ст. 36161.

квалифицированной юридической помощи. Именно с учетом различий в правовой природе и сущности этих видов свиданий, законодатель, хотя и использует для их обозначения один и тот же термин, вместе с тем по-разному подходит к их регламентации исходя из того, что, если режим свиданий осужденного с родственниками и иными лицами предполагает нормативную определенность в части, касающейся продолжительности, частоты, порядка их предоставления и проведения, а также возможных ограничений, то правовой режим свиданий с адвокатами, как обеспечиваемый непосредственным действием права, закрепленного в статье 48 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации, не требует подобного урегулирования... Таким образом, положения части первой и пункта «г» части второй статьи 118 УИК Российской Федерации — по их конституционно-правовому смыслу в системе норм — не могут расцениваться как допускающие возможность ограничения права осужденного, переведенного в период отбывания наказания в виде лишения свободы в штрафной изолятор или помещение камерного типа, на свидания с адвокатом или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи»¹.

В связи с тем, что свидания осужденных с родственниками, адвокатами и иными лицами отличаются по своему правовому содержанию, О.А. Коптяева предлагает дополнить УИК РФ самостоятельной ст. 89.1 «Встречи осужденных с адвокатами для получения юридической помощи»².

Мы разделяем указанные точки зрения. В Исправительно-трудовом кодексе РСФСР 1970 г. (далее — ИТК РСФСР) нормы, регулирующие свидания осужденных к лишению свободы с родственниками и получение ими юридической помощи, содержались в отдельных статьях³. Так, ст. 26 ИТК РСФСР регламентировала свидания и телефонные переговоры осужденных к лишению свободы с родственниками и иными лицами, а ст. 27 — оказание юридической помощи лицам, лишенным свободы.

На основании Постановления Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2003 г. № 20-П, поддерживая мнения вышеуказанных авторов, учитывая исторический опыт, опираясь на законодательства зарубежных стран, а также принимая во внимание то, что для получения юридической помощи осужденные к лишению свободы могут пользоваться услугами как адвокатов, так и иных лиц, имеющих право на оказание такой помощи, считаем целесообразным дополнить УИК РФ отдельной ст. 89.1 «Получение осужденными к лишению свободы юридической помощи» и изложить ее в следующей редакции:

«Статья 89.1. Получение осужденными к лишению свободы юридической помощи

1. Для получения юридической помощи осужденным предоставляются встречи с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, без ограничения их числа продолжительностью до четырех часов. В силу объективной необходимости продолжительность встреч осужденных с адвокатами может быть увеличена с разрешения начальника исправительного учреждения.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 2, ст. 160.

² Подробнее об этом см.: Коптяева О.А. Юридическая помощь осужденным: роль адвокатуры // Российский следователь. 2007. № 1. С. 26–27.

³ См.: Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 51, ст. 1220.

2. По заявлению осужденного встречи с адвокатом предоставляются наедине, вне пределов слышимости третьих лиц и без применения технических средств прослушивания».

При положительном решении вопроса о включении в УИК РФ отдельной ст. 89.1 «Получение осужденными к лишению свободы юридической помощи» необходимо исключить ч. 4 из ст. 89.

Можно предположить, что некоторые предложенные нами меры будут способствовать совершенствованию уголовно-исполнительного законодательства России в области правового регулирования предоставления и получения осужденными к лишению свободы юридической помощи.

А.В. Казаков,
председатель общественного регионального
движения «Смоляне», г. Смоленск
november25@mail.ru

Формирование властных структур на фоне чрезвычайных ситуаций

***Аннотация:** в статье анализируется способность органов государственной власти и российской общественности обсудить в предвыборный период эффективность реагирования на чрезвычайные ситуации. Сформулированы некоторые пункты будущей повестки дня для публичного обсуждения гражданами, экспертным сообществом и СМИ на выборах власти в 2011 и 2012 гг.*

***Ключевые слова:** антитеррористическая политика, выборы власти, политический тренд, природные катаклизмы, техногенные катастрофы, чрезвычайные ситуации.*

***Annotation:** in the article the ability of the state authorities and the Russian public to discuss the efficiency of reaction to emergency situations during the pre-election period is analyzed. Some points of the future agenda for public discussion by citizens, expert community and mass-media in the process of authority elections in 2011 and 2012 are formulated.*

***Keywords:** the antiterrorist policy, power elections, political trend, natural cataclysms, technogenic catastrophes, emergency situations.*

Не секрет, что не все чрезвычайные ситуации (далее — ЧС) оказывают влияние на процесс выборов власти. Цунами, землетрясения и ледяные дожди не вызовешь предвыборной кампанией. Тем не менее взаимосвязь между выборами власти и ЧС не только существует, но и носит многосторонний характер. Кроме того, постараемся обозначить наиболее важные темы отечественного политического тренда на фоне развития чрезвычайных ситуаций, полагая, что именно эти политические проблемы будут обсуждаться в период подготовки к выборам депутатов российского парламента и президента (2011/2012 гг.).

Современные динамичные изменения в нашей стране закономерно трансформируют состояние стабильности и безопасности в ней. Российский избиратель объективно не может быть доволен готовностью нации в целом и власти в частности к оперативному реагированию на многочисленные

чрезвычайные ситуации. Это недовольство, на наш взгляд, вызвано тем, что ни одно государство мира, к какой бы социально-политической системе оно не принадлежало и на каком бы уровне социально-экономического развития не находилось, не застраховано от возникновения различного рода экстремальных ситуаций¹.

Естественно, что в стране с авторитарным политическим режимом результаты выборов власти заранее предрешены, мнение избирателя по конкретной ситуации не слишком сильно волнует власть. В таких странах граждане находятся вне политического и электорального процессов. Но в демократических странах, полагаем, все обстоит иначе, хотя и в них чрезвычайные ситуации происходят практически повсеместно и закономерно отражаются на самочувствии властных структур.

Природные катаклизмы имеют определенные частотные параметры, как по времени, так и по регионам. Последствия этих ЧС на выборах сказываются в той мере, в какой отражаются на благосостоянии граждан. Избиратели подсознательно постоянно выставляют оценки — достаточно часто нелюбимые — тому, насколько эффективно органы государственной власти и специальные структуры (РСЧС, органы прокуратуры, Ростехнадзора и др.) ликвидируют последствия ЧС с наименьшим ущербом для граждан.

Претензии в связи с техногенными катастрофами (техническими авариями на АЭС и в шахтах, разрушениями гидротехнических плотин и сооружений, обесточиванием огромных территорий) можно сегодня предъявить скорее к собственникам, чем к власти. Однако многие российские граждане продолжают, скорее по старой памяти, обвинять государство (которое не является собственником многих объектов экономики) в техногенных авариях и катастрофах. Тем самым, как бы мы к этому ни относились, граждане продолжают выставлять власти оценки накануне и в период выборов.

Нельзя не учитывать, что количество ЧС техногенного характера постоянно растет как в нашей стране, так и в большинстве экономически развитых стран мира. Поэтому важным компонентом системы государственного управления обязательно должно стать прогнозирование таких ЧС, принятие профилактических мер, а в случае их возникновения — минимизация негативных последствий. И граждане знают (а многие просто верят), что именно государство должно организовать эту работу.

Социогенные чрезвычайные ситуации детерминируются обществом, властью и спецслужбами (теракты на транспорте, массовые выступления, неурегулированность миграционных потоков, безработица по случаю мгновенного закрытия градообразующего предприятия). Именно эти чрезвычайные ситуации вызывают у российского избирателя самое сильное стремление обвинять государство и его органы и, скорее всего, станут одним из основных предвыборных трендов в нашей стране. Во всяком случае, оппозиция обязательно будет обвинять власти в неспособности предупредить социогенные ЧС, а может быть и в том, что власть сама создает некоторые из них.

¹ См.: Отчет о научно-исследовательской работе «Управление техногенной безопасностью территории по предупреждению и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера». Новогорск, 2007. С. 41, 42.

Безусловно, террористические акты и парализация по различным причинам нормальной работы органов власти являются так называемыми «чистыми политическими рисками». Соответственно, следует ожидать, что власть, раз эти риски касаются в первую очередь ее самой, будет наиболее активно и эффективно реагировать именно на них. Однако на практике этого, к сожалению, не происходит. Четкого функционального разграничения в сфере безопасности и ответственности в нашей стране до сих пор не произошло. Не ясно, кто должен и будет нести ответственность за последствия терактов, техногенных и природных катастроф. Будут ли это собственники, их менеджмент и службы безопасности или спецслужбы и органы правопорядка? Например, как реагировала власть на теракт в аэропорту Домодедово? По мнению зампреда комиссии Мосгордумы по безопасности С. Гончарова, «...обеспечением безопасности в аэропорту занимались две структуры, и ни та, ни другая не выполнила свои обязанности». А ведь, по заявлению руководства МВД России, шесть лет назад международный аэропорт Домодедово являлся образцом безопасности¹. Мы считаем, что четкое функциональное разделение обязанностей и ответственности обязательно должно стать в нашей стране предвыборным трендом.

При этом необходимо учитывать характерные особенности антитеррористической политики в России. По утверждению заместителя председателя Комитета Госдумы по безопасности Г. Гудкова, в нашей стране сумма средств на безопасность уже фактически равна и даже в чем-то превосходит затраты на оборону — такого нет ни в одной стране мира, при этом законодательные меры антитеррора практически исчерпаны, а чекистско-милицийско-прокурорские методы тоже близки к тупику². В таких условиях на повестке дня стоит вопрос политический. Во-первых, еще предстоит обеспечить устойчивость государства путем активного вовлечения сил гражданского общества в систему госрегулирования. Не будет у террористов поддержки в обществе, вряд ли теракты будут продолжаться. Во-вторых, еще предстоит поставить спецслужбы под контроль государства и общества. И об этом должна идти речь в период предвыборной кампании.

Для предстоящих выборов актуальна еще одна проблема, заключающаяся в способности и готовности части граждан самим продуцировать ЧС. Вокруг нас постоянно совершается огромное количество действий, вызывающих хаос на дорогах, лесные пожары и т. п. Например, пьяный водитель сел за руль — в результате велика вероятность совершения им ДТП. В лесу брошен непогашенный окурок или оставлен непогашенный костер — и возможно возникновение лесного пожара. Так, во второй половине августа 2007 г. из сообщений СМИ мир узнал о массовых пожарах в Греции. На первый взгляд, в этих событиях нет ничего удивительного: греческое правительство и пожарные службы этой страны не смогли эффективно противодействовать разбушевавшейся огненной стихии, которая

¹ См.: Международный аэропорт Домодедово является образцом безопасности, считает заместитель министра МВД России. URL: http://www.domodedovo.ru/ru/main/news/press_rel/?ID=185 (дата обращения: 30.03.11).

² См.: Барцевский М. Агент почти не виден // Российская газета. 2011. 17 февр.

унесла многие жизни, нанесла огромный материальный ущерб¹. Все это способствовало активизации массовых антиправительственных выступлений в канун предвыборной кампании.

И все же, предвыборный период, на наш взгляд — это самое лучшее время для поиска ответов на многие сложные вопросы, особенно в контексте развития чрезвычайных ситуаций. Однако не факт, что власть захочет вести публичную содержательную дискуссию с теми силами, которые в нашей стране считаются политической оппозицией.

Тому есть ряд причин. «Вертикаль власти» не предполагает широкую общественную дискуссию, т. к. власть считает себя самодостаточной. Некоторые представители высшего политического руководства России считают отечественную оппозицию некомпетентной и ангажированной (бизнесом и зарубежными государствами). Многие российские властные структуры надеются, что в ближайшее время проблемы будут эффективно решаться в рамках научного подхода, основанного на использовании математических моделей процессов в социально-экономических системах. Политическая составляющая управления при этом сознательно игнорируется². Политическая оппозиция в России действительно пока не опирается на широкие социальные слои, которые могли бы противопоставить государственной бюрократии высокую степень организации и новые идеи.

Известно, что в нашей стране в начале 2000-х гг. разработана концепция перехода к модели устойчивого развития и стратегия ее реализации в долгосрочной перспективе³. Целью этой государственной стратегии является снижение рисков и смягчение последствий ЧС, т. е. обеспечение устойчивого развития страны в условиях возможных ЧС. Для достижения этой, безусловно, важной цели заявлены два пути, на анализе которых остановимся подробнее.

Во-первых, высшим руководством страны заявлено выравнивание территорий нашей страны за счет целевого финансирования территорий, наиболее опасных для жизнедеятельности. Наверно, с этим можно согласиться, однако есть несколько вопросов, на которые хотелось бы получить ответы в предвыборный период. Должны ли дотационные территории получать наибольший объем ресурсов? Если да, то почему? Почему законодательная власть в нашей стране фактически отстранена от контроля за расходованием средств, выделяемых из госбюджета? Почему большинство бюджетных статей по разделам «Национальная безопасность» и «Национальная оборона» носят закрытый характер? И так далее.

Во-вторых, доля затрат на превентивные меры защиты, осуществляемые на всех уровнях опасностей, как предполагается, должна возрастать. С этим следует согласиться, т. к. дальнейший рост населения, вовлечение в производство все новых ресурсов и освоение территорий со сложными природными условиями повлекут увеличение размера ущерба от стихийных бедствий.

¹ См.: Греция в огне. URL: <http://milpol.ru/ap/ap.html> (дата обращения: 07.03.11).

² См.: Якунин В.И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития. М., 2006. С. 43–44.

³ См.: Комплексная безопасность России — исследования, управление, опыт : сб. материалов международного симпозиума / под ред. М.И. Фалеева. М., 2002. С. 4, 6.

В то же время хотелось бы узнать, кто должен получать на реализацию мер защиты наибольшее количество ресурсов из госбюджета — собственники или спецслужбы (силовые структуры) — и почему? Способно ли МЧС России собственными силами справиться со всеми рисками или его взаимодействие с органами власти любого уровня должно стать качественно иным (известно, что Минобороны приступило к тушению лесных пожаров летом 2010 г. только после прямого указания Президента России)? Должны ли институты гражданского общества в нашей стране более активно участвовать в защитных мероприятиях? Если да, то каковы механизмы привлечения общественности к участию в ликвидации ЧС?

Таким образом, повестка дня для будущих выборов еще только формируется. Наше благосостояние во многом зависит от результатов выборов в нижнюю палату парламента и главы государства. Предварительное публичное обсуждение ключевых вопросов национального развития позволит нам еще до начала выборов узнать, как собирается власть страны решать насущные общественные проблемы.

Очевидно, что ЧС не прекратятся ни в ближайшее время, ни в отдаленной перспективе. Однако граждан России при этом волнует не частота будущих ЧС, а степень готовности власти и специальных служб к тому, чтобы защитить интересы своих граждан, сделать их жизнь более комфортной и стабильной. Думается, что этот тренд является основным в предвыборный период 2011 и 2012 гг.

Л.А. Волынкина,
аспирант Саратовского государственного
университета им. Н.Г. Чернышевского
optimis.ya@mail.ru

Общественная политическая экспертиза и административное «экспертное сообщество»: механизм актуализации и дезактуализации политических проблем в массовом сознании*

Аннотация: в статье анализируется двойственная природа политической экспертизы. Основное ее предназначение — актуализация идей в общественном сознании. При этом неотъемлемыми элементами политической экспертизы выступают и механизмы дезактуализации идей, в роли которых в российском политическом процессе чаще всего выступают эксперты-чиновники.

Ключевые слова: политическая экспертиза, политический процесс, процесс принятия политических решений.

Summary: the article describes the dual nature of political expertise. The key mission of political expertise is actualization of ideas in public conscience. Nevertheless, the mechanisms of ideas desactualization are integral elements of political expertise which are most commonly represented in Russian political process by expert civil servants.

Key words: political expertise, political process, political decision-making process.

* Работа выполнена в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (ГК № 02.740.11.0592).

Большинство исследователей сегодня сходятся во мнении, что политическая экспертиза является неким «аппендиксом» в процессе принятия политических решений, а управление в принципе эффективно осуществляется без нее¹. Налицо очень важная проблема. Ведь мы говорим о демократии, о необходимости включения общества в политический процесс, однако при этом один из ключевых механизмов такого включения рассматриваем как нечто несущественное, дополняющее управленческие процедуры, но не определяющее их суть. На наш взгляд, такая точка зрения по отношению к политической экспертизе в корне неверна.

По своей сущности политическая экспертиза представляет собой механизм актуализации общественно значимых проблем, основанный на ситуативном, т. е. обусловленном предметом, условиями экспертизы соединении научных, этических, обыденных знаний о предмете экспертизы. В данном контексте ситуативность политической экспертизы связана с конфигурацией ситуации, возникающей в массовом сознании. В этом смысле сугубо научный анализ, научное прогнозирование в меньшей степени привязаны к потребностям массового сознания. Политическая экспертиза более динамично и гибко реагирует на его запросы. В науке же реакция может быть замедленной. Кроме того, любая процедура политической экспертизы есть, в сущности, процедура, или канал связи политики с моралью. В этом и состоит суть ее дополнительной функции по отношению к любому принятию политических решений, основанному на рациональном соотношении затрат и выгод.

При этом политическая экспертиза представляет собой самодостаточный механизм, способный и к самостоятельной работе, и к интеграции в другие политические механизмы. Политическая экспертиза может входить и в структуру процесса принятия политических решений. В то же время она может быть частью механизмов, связанных с функционированием оппозиции, с протестными явлениями. Политическая экспертиза обладает автономностью за счет того, что основывается, прежде всего, не на решении задач, а на их постановке, следовательно, обладает большой вариативностью. Самостоятельность политической экспертизы также обусловлена ее мобилизационной функцией. Политическая экспертиза, представляя собой, прежде всего, своеобразный механизм диалога между обществом и государством, оказывает влияние на политическую культуру общества, может служить предпосылкой гражданского выбора для каждого человека.

Политическая экспертиза как процедура актуализации идей в общественном сознании осуществляется в различных формах. Среди них наиболее развитыми являются институты экспертного обеспечения политики

¹ См.: *Простов А.В.* Политическая кибернетика: экспертная власть // Вопросы культурологии. 2008. № 6. С. 51–60; *Волков В.И.* Экспертиза и аналитика в инновационной инфраструктуре России // Научно-техническая информация. Сер. 1, Организация и методика информационной работы. 2009. № 6. С. 1–8; *Клисторин В.И.* Экспертиза экономических решений органов исполнительной власти // ЭКО. 2009. № 11. С. 31–56; *Картов А.С.* Общественная экспертиза: практика против политики // Пчела. 2004. № 45.

(«think tank»), с появлением которых в начале XX в. связано становление политической экспертизы в современном ее понимании¹.

Следует отметить, что развитие системы «мозговых центров» как определенная модель институционализации экспертного сообщества доминирует в развитых странах и распространяется в развивающихся странах, в том числе и в России².

Помимо так называемых «think tanks» существует большое количество иных проявлений и источников политической экспертизы, протоформы которых зародились гораздо раньше аналитических центров.

Широко распространенным источником политической экспертизы, на наш взгляд, являются публицистические и художественные произведения, внутри которых нередко содержатся экспертные оценки. Они формируют общественное мнение и тем самым воздействуют на политическую элиту³.

Другим источником политической экспертизы являются публичные обсуждения проектов законов и иных важных вопросов государственной жизни⁴.

Политическая экспертиза, особенно в режиме идеологического творчества, публицистики, действительно способна актуализировать какие-то политические идеи и ценности, но по природе своей она не всегда обладает способностью контролировать дальше их судьбу. Это свойство необходимо учитывать в политической практике и сегодня. Ведь в круг политической экспертизы можно включить широчайший комплекс проблем, сделать их предметом широкого общественного обсуждения. Однако необходимо учитывать, что любая процедура актуализации должна включать в себя не только механизмы «раскрутки», актуализации, но и механизмы «торможения», дезактуализации.

В России в роли механизмов дезактуализации чаще всего выступают эксперты-чиновники. В современном российском политическом процессе происходит формирование экспертных площадок в структуре органов государственной власти. Экспертные площадки формируются в структуре самого административного механизма управления. Сегодня мы повсеместно наблюдаем стремление чиновников к приобретению научного статуса, при этом не все осознают, в чем причина такого рвения. Однако в самой структуре органов власти большинство чиновников уже понимают, что статус эксперта, ученого необходим, чтобы их мнение соответствующим образом воспринималось коллегами «по цеху» и, в первую очередь, обществом.

Мы попытались определить, в какой степени обозначенная выше тенденция проявляется сегодня в российском политическом обществе. Для этого

¹ См.: Филиппов В.А. Аналитические центры — стратегический интеллектуальный ресурс. М., 2007.

² См.: Хвостунова О.И. Экспертные сообщества и проблемы публичного политического дискурса в современных СМИ // Медиальманах. 2006. № 1. С. 57–64.

³ См.: Аринин А.Н. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России // Политическое образование. 2010. № 3. С. 16–28.

⁴ См.: Карпов А.С., Агаханянц П.Ф. Общественное участие: опыт Центра экспертиз ЭКОМ // Общественное участие в разработке и реализации экологической политики: региональный опыт. Пособие по региональной экологической политике / под ред. В.М. Захарова, М.И. Васильевой. М., 2007. С. 19.

мы провели статистический анализ сайтов органов региональной власти на предмет наличия ученой степени у представителей политической элиты. Объектами исследования стали первые лица региона, в частности, губернатор и его заместители, из восьми субъектов Российской Федерации, по одному из каждого федерального округа. Выбор субъектов Федерации был обусловлен наличием необходимой для нашего исследования информации на официальных порталах органов государственной власти. В результате отобраны следующие регионы: Ярославская, Ростовская, Мурманская, Тюменская, Саратовская области, Красноярский и Ставропольский края, Республика Саха (Якутия).

Результаты проведенного исследования отчетливо демонстрируют стремление представителей политической элиты подкрепить свой высокий статус в лучшем случае наличием докторской (кандидатской) степени или, нередко, несколькими дипломами о высшем образовании, однако ситуация от региона к региону несколько меняется. Из восьми субъектов Федерации наиболее четко тенденция к формированию экспертного сообщества внутри административной системы прослеживается в Республике Саха (Якутия), где на 11 представителей политической элиты приходится 9 ученых степеней, а также в Ростовской и Саратовской областях.

Полученные статистические данные позволяют нам охарактеризовать сложившуюся ситуацию и представить ее в процентном соотношении: одно высшее образование — 23,9 %, два и более высших образования — 25 %, степень кандидата наук — 31,8 %, степень доктора наук — 13,6 %, академики, член-корреспонденты РАН — 5,7 %.

Мы видим, что чиновники, обладающие степенью кандидата наук, составляют наиболее многочисленную группу в числе представителей политической элиты субъектов Федерации. При этом количество первых лиц региональных органов государственной власти, имеющих лишь одно высшее образование, относительно невелико.

Результаты проведенного анализа еще раз подтверждают мысль об активном формировании в современном российском политическом процессе экспертных площадок в структуре органов государственной власти, что является одним из поводов для чиновников отказаться от независимой политической экспертизы за ее ненужностью. В самом административном аппарате образуется некое сообщество, способное самостоятельно осуществлять экспертную деятельность на уровне принятия политических решений, независимо от общества и его мнения. При таком положении дел начинает доминировать строго функциональный подход к экспертной деятельности. Власть использует ее при необходимости решения конкретных текущих задач. И поскольку таким путем в основном идет формирование региональных экспертных сообществ, невостребованными оказываются те принципы и нормы независимой экспертной деятельности, которые ей присущи в идеализированных представлениях многих исследователей¹.

¹ См.: *Смирнов Д.А.* Эксперт, его интересы и предубеждения в отношении их // Евразийский дом. 2006. 7 авг.; *Мухин А.А.* Ангажированность в экспертном сообществе. Некоторые аспекты проблемы // *Власть*. 2004. № 9. С. 5.

Таким образом, экспертная деятельность, осуществляемая в структуре административного аппарата, нередко представляет собой своеобразный механизм дезактуализации тех или иных проблем и идей в общественном сознании. Общественно значимая проблема переводится в формат административной, теряет свой политический публичный статус. Чиновники решают ее уже без экспертной поддержки общества.

В данном контексте следует отметить, что механизмы дезактуализации, в роли которых в российском политическом процессе чаще всего выступают эксперты-чиновники, не являются какой-либо девиантной формой экспертной деятельности. В политике деятельность любого механизма всегда уравновешивается деятельностью противоположного. Иначе невозможно соблюдение равновесия в политической системе и политическом процессе. Если какие-то механизмы работают на актуализацию проблемы, значит, должны быть и механизмы, работающие на приостановку этой актуализации на определенном уровне. В противном случае перманентное педалирование какой-либо общественно значимой проблемы приведет к нарастанию напряжения в обществе.

Механизмы актуализации и дезактуализации идей являются двумя частями одного целого — политической экспертизы. Вместе они обеспечивают стабильное течение политического процесса. В результате их конкуренции происходит развитие политической системы.

Однако когда власть сама создает и берет под свой контроль якобы независимые институты политической экспертизы для облегчения своей работы, это уже отклонение от нормы, вмешательство в естественный процесс конкуренции, превращение политики в управляемую. Если экспертное сообщество чиновников сведет к нулю механизмы актуализации, то у них самих исчезнет потребность в компетентной экспертной деятельности, что может привести к кризису политики в целом. Мы считаем логичным мнение о том, что развитие политической экспертизы — это лучшее средство «лечения» демократии от кризисных явлений. Пока разные уровни экспертных сообществ конкурируют между собой, демократия будет развиваться.

• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

В.В. Попов,

кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной академии права
vpopov@sgap.ru

Правовой статус налоговых агентов

Аннотация: статья посвящена исследованию вопросов, связанных с правовым статусом налоговых агентов.

Ключевые слова: налоговые агенты, правовой статус, сфера налогообложения.

Summary: the article is about questions associated with the legal status of fiscal agents.

Key words: fiscal agents, the legal status, the sphere of taxation.

В соответствии со ст. 24 НК РФ налоговыми агентами признаются лица, на которых в соответствии с Налоговым кодексом РФ возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему Российской Федерации.

Выступать в качестве налоговых агентов могут как организации, так и физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями.

Реализуя указанные обязанности, налоговые агенты выполняют важную функцию по формированию доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. И, конечно же, необходимость четкого исполнения налоговыми агентами своих обязанностей обуславливает и необходимость соблюдения их прав и интересов со стороны государства и иных субъектов налоговых правоотношений.

Вопрос о правовой природе статуса налоговых агентов является дискуссионным.

Одни ученые полагают, что налоговые агенты — это налоговые представители государства, поскольку выполняют его функцию по взиманию налога. В данном случае налоговые агенты действуют от имени и по поручению государства. При этом выделяется ведение учета объекта налогообложения в качестве делегированного полномочия государства¹.

Другие считают, что статус налоговых агентов имеет двойственную природу: по отношению к налогоплательщику налоговые агенты выступают как представители фискальных органов, а по отношению к налоговым органам — в качестве обязанных лиц, обладающих статусом, аналогичным статусу налогоплательщиков².

¹ См., в частности: Худяков А.И., Бродский М.Н., Бродский Г.М. Основы налогообложения. СПб., 2002. С. 321–322.

² См.: Постатейный комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации. Часть первая. 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. В.И. Слома и А.М. Макарова. М., 2000. С. 75.

По мнению третьих, с одной стороны, обязанности налоговых агентов производны от целей и задач налоговых органов, поэтому их можно условно считать представителями налоговых органов во взаимоотношениях с налогоплательщиками, с другой стороны, налоговые агенты являются участниками финансово-хозяйственного оборота, что влечет возникновение объекта налогообложения и наделение их статусом налогоплательщиков¹.

Еще одна группа ученых определяет отсутствие у налоговых агентов признаков представителя государства, т. к. они не наделены властными полномочиями в сфере налогообложения².

Более верной представляется точка зрения ученых, полагающих, что налоговые агенты имеют двойственную правовую природу.

Если исходить из положений Налогового кодекса РФ, законодательно утвержденные полномочия налоговых агентов также устанавливают их двойственный статус, поскольку, с одной стороны, они взимают с налогоплательщиков налоги путем их удержания, реализуя фискальные интересы государства, с другой стороны, Налоговый кодекс РФ закрепляет за налоговыми агентами те же права, что и у налогоплательщиков.

Помимо трех своих основных обязанностей налоговые агенты должны:

- письменно сообщать в налоговый орган по месту своего учета о возможности удержать налог и о сумме задолженности налогоплательщика в течение одного месяца со дня, когда налоговому агенту стало известно о таких обстоятельствах;

- вести учет начисленных и выплаченных налогоплательщикам доходов, исчисленных, удержанных и перечисленных в бюджетную систему Российской Федерации налогов, в том числе по каждому налогоплательщику;

- представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов;

- в течение четырех лет обеспечивать сохранность документов, необходимых для исчисления, удержания и перечисления налогов.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей налоговый агент несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В основном, налоговыми агентами являются лица, выплачивающие другим субъектам доходы: работодатели, банки, выплачивающие доходы физическим лицам, российские организации, осуществляющие выплаты иностранным физическим или юридическим лицам.

Возникновение потребности в налоговых агентах вызвано необходимостью государства осуществлять постоянный финансовый контроль за деятельностью налогоплательщиков.

На основании п. 7 ст. 226 НК РФ налоговые агенты — российские организации, указанные в п. 1 настоящей статьи, имеющие обособленные подразделения, обязаны перечислять исчисленные и удержанные суммы налога как по месту своего нахождения, так и по месту нахождения каждого

¹ См.: Налоговое право России : учебник для вузов / отв. ред. Ю.А. Крохина. М., 2003. С. 232.

² См.: Налоговое право России. Общая часть : учебник / отв. ред. Н.А. Шевелева. М., 2001.

своего обособленного подразделения. Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по месту нахождения обособленного подразделения, определяется исходя из суммы дохода, подлежащего налогообложению, начисляемого и выплачиваемого работникам этих обособленных подразделений.

При этом обособленные подразделения не признаются налоговыми агентами и не несут их обязанностей, а ответственность за неисполнение обязанностей по уплате налогов несет организация, в состав которой входят обособленные подразделения.

На это указано в Постановлении Президиума ВАС РФ от 3 апреля 2007 г. № 13617/05 по делу № А32-2962/2005-52/104¹. Данное решение основано на п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 41 и Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 9 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации», согласно которому филиалы и представительства российских юридических лиц не рассматриваются в качестве участников налоговых правоотношений; ответственность за неисполнение всех обязанностей по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов несет юридическое лицо, в состав которого входит соответствующий филиал (представительство)².

За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей налоговый агент несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако согласно ст. 111 НК РФ выполнение налоговым агентом письменных разъяснений о порядке исчисления, уплаты налога (сбора) или по иным вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных ему либо неопределенному кругу лиц финансовым, налоговым или другим уполномоченным органом государственной власти (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции (указанные обстоятельства устанавливаются при наличии соответствующего документа этого органа, по смыслу и содержанию относящегося к налоговым периодам, в которых совершено налоговое правонарушение, независимо от даты издания такого документа), является обстоятельством, исключающим вину налогового агента в совершении налогового правонарушения.

Данное положение не применяется в случае, если указанные письменные разъяснения основаны на неполной или недостоверной информации, представленной налоговым агентом.

Пункт 2 ст. 24 и пп. 1, 2 ст. 21 Налогового кодекса РФ устанавливают, что налоговые агенты могут получать по месту своего учета от налоговых органов бесплатную информацию (в том числе в письменной форме) о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, своих правах и обязанностях, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, получать формы налоговых деклараций

¹ См.: Вестник ВАС РФ. 2007. № 6.

² См.: О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 41, Пленума ВАС РФ от 11 июня 1999 г. № 9 // Вестник ВАС РФ. 1999. № 8.

(расчетов) и разъяснения о порядке их заполнения, а также получать от Министерства финансов Российской Федерации письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, от финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований — по вопросам применения соответственно законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах и нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах и сборах.

На основании п. 2 ст. 231 НК РФ суммы налога, не удержанные с физических лиц или удержанные налоговыми агентами не полностью, взыскиваются ими с физических лиц до полного погашения задолженности. Но при этом не предусмотрены ни порядок, ни форма, ни основания взыскания и его прекращения.

Согласно ст. 228 и 231 НК РФ данная обязанность налогового агента прекращается в случае самостоятельной уплаты налога на доходы физических лиц налогоплательщиком. В противном случае обязанность взыскания налога до полного погашения налогоплательщиком задолженности формально будет сохраняться за налоговым агентом.

На практике возникают ситуации, связанные с тем, должны ли исполнять обязанности налоговых агентов организации, являющиеся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации, в отношении работников своих представительств в иностранных государствах — граждан Российской Федерации.

По мнению И.Д. Черника, следует учитывать, что если исполнительный орган организации находится на территории Российской Федерации, то организация находится согласно Гражданскому кодексу РФ на территории Российской Федерации. Таким образом, работники ее зарубежных представительств получают доход (заработную плату) от источника в Российской Федерации; следовательно, на них распространяются нормы гл. 23 НК РФ¹.

Вопросы двойного налогообложения при выполнении налоговыми агентами своих непосредственных обязанностей также заслуживают пристального внимания. В целом вопросы устранения двойного налогообложения при уплате налога на доходы физических лиц регулируются ст. 232 НК РФ. При этом фактически уплаченные суммы налога в других государствах с доходов, полученных налогоплательщиком в таких странах, в то же время являющимся налоговым резидентом Российской Федерации, согласно законодательству этих государств не засчитываются при уплате налога в Российской Федерации, если обратное не предусмотрено соответствующим договором (соглашением) об избежании двойного налогообложения. И для освобождения от уплаты налога налогоплательщик должен представить в российские налоговые органы официальное подтверждение того, что он является резидентом государства, с которым у Российской Федерации заключен действующий в течение соответствующего налогового периода (или его части) договор (соглашение) об избежании двойного налогообложения, а также документ о полученном доходе

¹ См.: Черник И.Д. Исполнение обязанностей налогового агента в налоговых правоотношениях // Налоговый вестник. 2007. № 8. С. 113.

и об уплате налога за пределами Российской Федерации, подтвержденный соответственно налоговым органом иностранного государства¹.

Еще одной обязанностью налогового агента по налогу на доходы физических лиц выступает обязанность по возврату излишне удержанного налога (ст. 231 НК РФ). Между тем положения статьи не содержат порядка возврата, что приводит к многочисленным спорам между налоговыми агентами, налоговыми органами и налогоплательщиками. Такое положение также требует законодательного урегулирования.

Можно констатировать, что четкость правового статуса налоговых агентов зависит от определенности прав и обязанностей, возлагаемых на них. В связи с этим соблюдение прав и интересов налоговых агентов при четком исполнении ими своих непосредственных обязанностей важно не только для них самих, но и для государства, поскольку через налоговых агентов осуществляется наполнение бюджетов налоговыми платежами, а также для налогоплательщиков, т. к. обуславливает полное и своевременное выполнение обязанности по уплате налогов через налоговых агентов без вопросов со стороны налоговых органов.

¹ См.: Черник И.Д. Указ. соч.

В.Н. Иванова,

кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Ульяновского государственного
университета
artemovast@mail.ru

Применение модели юридической конструкции налога как основного приема юридической техники для формирования законов о налогах

Аннотация: статья посвящена методике формирования законопроектов о налогах с применением модели юридической конструкции налога как основного приема юридической техники. Выделяется необходимое количество элементов юридической конструкции налога, которые объединяются для целей юридической техники во взаимосвязанные внутренним единством группы. Предлагается порядок формирования на их основе законопроектов о конкретных налогах.

Ключевые слова: юридическая конструкция налога, юридическая техника, законопроекты о налогах.

Annotation: the article is devoted to a technique of formation of bills of taxes with application of model of a legal design of the tax as basic reception of legal technique. The author underlines the necessary quantity of elements of a legal design of the tax which unite for the legal technics in the groups interconnected by internal unity. The author offers the formation order on their basis of bills of concrete taxes.

Keywords: a legal design of the tax, the legal technics, bills of taxes.

Ряд нормативных правовых актов в сфере финансовой деятельности государства являются актами планового характера. В их числе — законы о бюджете и законы о налогах. Законодательство формулирует в Бюджетном кодексе РФ правила принятия закона о бюджете. В отношении же порядка при-

нения законов о налогах в Налоговом кодексе РФ нет четких указаний, за исключением ст. 17, закрепляющей общие условия установления налогов и сборов.

Полагаем, что законодательная практика в сфере налогообложения нуждается в разработке особой методики формирования законопроектов, которая должна, во-первых учитывать планово-правовой характер законов о налогах, во-вторых, опираться на современные разработки общей теории права. Одним из таких способов является применение модели юридической конструкции налога как приема юридической техники при формировании законопроекта о конкретном налоге.

Юридическая конструкция рассматривается учеными в нескольких аспектах: 1) как общественные отношения, урегулированные нормами права; 2) как центральное звено материи права, достигшей определенного уровня развития; 3) в качестве типизированных моделей как средство построения нормативного материала; 4) как инструмент законодательной деятельности; 5) в качестве гносеологической категории, метода познания права и урегулированных им отношений¹.

Ценным является практический подход к исследованию юридических конструкций С.С. Алексеева. По его мнению, они возникают как интеллектуальное разрешение данной проблемы. Именно юридические конструкции образуют центральное звено (основу, стержень) материи права, достигшей необходимого (для реализации своих функций) уровня развития, совершенства². В связи с такой постановкой проблемы С.С. Алексеев дает прогноз, что именно отработанные юридические конструкции (а стало быть и все право в его «математическом понимании») являются фокусом и, не исключено, главным направлением научной и практической созидательной деятельности на пути формирования современного гражданского общества³.

Юридическая конструкция возникает объективно, как организованное усилие в праве, его нормативном содержании. При этом изменение юридических конструкций выступает не просто техническим приемом законодателя, но и символизацией некой цепочки действий. В итоге познание незначительного фрагмента целого открывает его объемный смысл⁴. По мнению Т.В. Кашаниной, целью установления юридических конструкций является сведение воедино нормативных положений и основных решений, связанных с тем или иным вопросом, областью деятельности или правовой проблемой⁵.

¹ См.: *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993. С. 131; *Его же.* Юридические конструкции, их роль в науке и практике // Известия вузов. Сер. : Правоведение. 1972. № 3. С. 12–14; *Доценко Т.А.* Сущность юридических конструкций // Проблемы юридической техники : сб. статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 319–321; *Баранов В.М., Мареев Ю.Л.* Юридические конструкции: сценарий компьютерного урока // Проблемы юридической техники : сб. статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 732–736; *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы современного правоведения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 42–43; *Кругликов Л.Л., Спиридонова О.Е.* Юридические конструкции и символы в уголовном праве. СПб., 2005. С. 65.

² См.: *Алексеев С.С.* Тайна права. Его понимание, назначение, социальная ценность. М., 2001. С. 41, 48.

³ См.: *Его же.* Линия права. М., 2006. С. 221.

⁴ См.: *Пермяков Ю.Е.* Философские основания юриспруденции. Самара, 2006. С. 196–197.

⁵ См.: *Кашанина Т.В.* Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 177–183.

К.К. Панько указывает, что создание юридической конструкции преследует цель поиска лучшего способа понимания и отражения в норме права чрезвычайно сложной правовой реальности¹.

Вопрос о существовании правовой конструкции налога впервые обозначил С.Д. Цыпкин в 70-х гг. прошлого столетия². В настоящее время учению о существовании юридической конструкции, используемой в налоговом праве, посвящены работы Д.В. Винницкого и И.И. Кучерова. Д.В. Винницкий выделяет конструкцию элементов налогообложения, сущность которой охарактеризована в ст. 17 Налогового кодекса РФ. На стадии правотворчества юридическая конструкция элементов налогообложения представляет собой своего рода схему, при помощи которой организуется весь нормативный материал³. Анализируя юридическую конструкцию элементов налогообложения, перечисленных в ст. 17 Налогового кодекса РФ, ученый выделяет те из них, которые имеют базовое значение, и те, которые направлены на характеристику базового элемента, логически и функционально зависимы от него. К базовым элементам отнесены: объект налогообложения; налоговая ставка; порядок и сроки уплаты налога. Иные элементы налогообложения, хотя и признаются обязательными для установления налога, названы конкретизирующими⁴.

И.И. Кучеров, используя термин «юридическая конструкция налога», определил, что налоговые платежи, будучи правовыми категориями, представляют собой некие юридические конструкции, состоящие из определенных элементов⁵. Исходя из того, что юридическая конструкция налога является системой, он выделяет две группы элементов: статические элементы налога и динамические элементы налога. К статическим относятся те элементы налога, которые формируют материальное начало налога, поскольку определяют, кто, с чего и сколько должен платить в бюджет: субъект налога, объект налога, налоговая база, масштаб налога, налоговый период и налоговая ставка. В свою очередь, динамические элементы налога, сочетаясь с его статическими элементами, приводят в движение всю юридическую конструкцию налога. К ним относятся: порядок исчисления налога, порядок уплаты налога, порядок зачета и возврата переплаченного или излишне взысканного налога. И.И. Кучеров подчеркивает, что именно из совокупности этих элементов складывается процедура исполнения налоговой обязанности, которой фактически и определяется функционирование налога⁶.

Украинский ученый И.И. Бабин рассматривает юридическую конструкцию налога с двух позиций. С точки зрения законодательной техники

¹ См.: *Панько К.К.* Структура уголовно-правовой нормы // *Правовая наука и реформа юридического образования* : сб. науч. тр. Вып. 19: Правотворчество и правоприменение: Взаимосвязь и проблемы повышения юридического качества / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2006. С. 150.

² См.: *Цыпкин С.Д.* Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М., 1973. С. 49–77.

³ См.: *Винницкий Д.В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб., 2003. С. 278–279; *Его же.* Основные проблемы теории российского налогового права : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 221.

⁴ См.: *Его же.* Юридическая конструкция элементов налогообложения в Российском налоговом праве // *Государство и право.* 2004. № 9. С. 62.

⁵ См.: *Кучеров И.И.* Налоговое право России : курс лекций. М., 2006. С. 58–70.

⁶ См.: *Его же.* Теория налогов и сборов (Правовые аспекты). М., 2009. С. 237.

«юридическая конструкция налога» — это способ придания налогу юридической силы путем законодательного определения элементов его внутренней структуры. С точки зрения формальной логики «юридическая конструкция налога» — это внутреннее логически согласованное строение налога¹.

Таким образом, в науке финансового права уже имеются исследования юридической конструкции налога как финансово-правовой категории.

Наша методика формирования законопроекта о конкретном налоге исходит из того, что, во-первых, используется не каждый элемент налога в отдельности, а соединенные внутренними связями группы элементов модели юридической конструкции налога, во-вторых, группы элементов юридической конструкции конкретного налога располагаются согласно логике их взаимозависимости и взаимодействия.

Можно выделить следующие взаимосвязанные и обязательные к использованию в нормотворчестве группы элементов юридической конструкции налога:

1) группа элементов, определяющих условия эффективного исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налога. В нее входят: объект налога, предмет налога, источник налога;

2) группа элементов, характеризующих субъекта налога. Она включает: налогоплательщика, налоговые льготы;

3) группа элементов, определяющих порядок исполнения обязанности по уплате налога. Она включает несколько подгрупп: а) ставка налога и налоговая база, взаимосвязанные масштаб налога и единицей налоговой базы; б) налоговый период и отчетный период; в) порядок исчисления налога; г) сроки уплаты налога, способы уплаты налога, порядок уплаты налога.

При формировании законопроекта о конкретном налоге законодателю необходимо учитывать характер системных связей как внутри каждой группы элементов (подгруппы элементов), так и между группами элементов юридической конструкции устанавливаемого налога. Характер связей между элементами юридической конструкции налога носит жесткий характер, а потому отсутствие хотя бы одного элемента в ряде случаев может приводить к разрушению всей конструкции конкретного налога. Законодателю рекомендуется, во-первых, подобрать такое необходимое количество элементов, оперируя которыми он мог бы составлять достаточно полные по набору необходимых элементов юридические конструкции конкретных налогов. Во-вторых, законодателя необходимо информировать о системных связях между элементами, образующими юридическую конструкцию налога и последовательности выстраивания юридической конструкции конкретного налога. Это является необходимым условием оптимального сочетания юридических характеристик отдельных элементов между собой.

Полагаем, что формирование законопроекта о налоге целесообразно разделить на следующие этапы:

1) определение налогоплательщика и презюмирование наличия у него источника налога при выделенном предмете налога и предполагаемом объекте налога. Это необходимо для того, чтобы выяснить наличие экономического основания устанавливаемого налога;

¹ См.: *Бабин И.И.* Юридическая конструкция налога : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 2007. С. 4–5.

2) последовательное установление юридических характеристик элементов в группах, объединенных внутренними системными связями: а) для элементов, определяющих условия эффективного исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налога (объект налога, предмет налога, источник налога); б) уточнение юридических характеристик налогоплательщиков; в) установление юридических характеристик для элементов, определяющих порядок исполнения обязанности по уплате налога (ставка налога; налоговая база и масштаб налога, единица налоговой базы; налоговый период и отчетный период; порядок исчисления налога; сроки уплаты налога, способы уплаты налога, порядок уплаты налога);

3) установление налоговых льгот и налоговых освобождений для отдельных категорий налогоплательщиков с учетом значений уже установленных элементов.

В процессе нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов всех уровней решается комплекс задач:

1) обосновывается необходимость введения конкретного налога для финансирования расходов бюджета;

2) определяется доля нового налога в общем налоговом бремени налогоплательщика, т. е. экономическая целесообразность, а также наличие достаточного источника с точки зрения возможности уплаты налога; определяются границы экономических возможностей налогоплательщика;

3) создается юридическая конструкция конкретного налога в соответствии с ее моделью. При этом набор основных и дополнительных элементов юридической конструкции конкретного налога должен соответствовать модели юридической конструкции налога, разработанной в науке финансового права и закрепленной в Налоговом кодексе РФ;

4) осуществляется учет политических интересов партии, имеющей большинство в Государственной Думе, с корректировкой на политические интересы иных парламентских групп;

5) решаются вопросы социального значения.

Применение юридической конструкции налога как основного приема юридической техники позволяет в ходе нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов власти и местного самоуправления решать вопросы оптимизации юридических конструкций устанавливаемых и действующих налогов. *Под оптимизацией* понимается легитимная деятельность законодательных (представительных) органов власти и местного самоуправления, направленная на получение желаемого социального результата при наименьших материальных, организационных и иных затратах.

Общефилософская теория оптимизации имеет существенное методологическое значение для исследования юридической оптимизации юридических конструкций конкретных налогов. Юридическая оптимизация связана с реализацией в законодательстве о налогах таких параметров элементов юридических конструкций конкретных налогов, которые в совокупности складывались бы в оформленное в правовом порядке равновесие частного интереса налогоплательщика и публичного интереса государства. Подтверждением этому служит и правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная

в Определении от 18 января 2005 г. № 36-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества “Нефтяная компания “ЮКОС” на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 7 статьи 3 и статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации»¹. Конституционный Суд РФ указал, что в Российской Федерации как правовом государстве законы о налогах должны содержать четкие и понятные нормы, необходимые элементы налогообложения (налоговых обязательств) должны быть сформулированы так, чтобы каждый точно знал, какие налоги, когда и в каком порядке он обязан платить. Формальная определенность налоговых норм предполагает их достаточную точность, чем обеспечивается их правильное понимание и применение.

¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

О.А. Зеленина,
докторант Санкт-Петербургского
университета МВД России
alizela@yandex.ru

Содержание и система процессуальных прав участников уголовного судопроизводства

Аннотация: в статье анализируются сущность и содержание субъективного права как одного из основных компонентов правового статуса участника уголовного судопроизводства, предлагается научная классификация процессуальных прав участников уголовного процесса.

Ключевые слова: участник уголовного судопроизводства, субъективное право, процессуальные права, процессуальные обязанности, правовой статус.

Summary: the paper provides an analysis of right as one of the basic components of the legal status of a party in criminal proceedings and offers a scientific classification of procedural rights of parties in criminal proceedings.

Key words: party in criminal proceedings, right, procedural rights, procedural obligations, legal status.

Существует множество современных дефиниций термина «право», хотя значительных отличий в своем толковании они не имеют. Так, право — это многообразные общеобязательные правила поведения, установленные, санкционированные и обеспечиваемые государством. Иногда под правом понимают нечто, принадлежащее индивиду, чем он может свободно распорядиться под защитой государства без чьего-либо вмешательства¹. Право — система общеобязательных социальных норм, охраняемых силой государственного принуждения, обеспечивающего юридическую регламентацию общественных отношений в масштабе всего общества².

Основу уголовно-процессуального статуса составляют субъективные права участников. Такие права реальны и неотделимы от субъекта, им свойственны «конкретность, индивидуализированность, принадлежность

¹ См.: Большая юридическая энциклопедия. М., 2005. С. 448.

² См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева и др. М., 1998. С. 516.

и определенная зависимость их от субъектов, предоставляющих им вполне реальные правомочия на известные действия, пользование социальным благом, удовлетворение интереса»¹.

Каждое субъективное право представляет собой единство четырех возможностей: вид (и меру) возможного поведения самого обладателя субъективного права; возможность требовать соответствующего поведения (совершения известных действий или, напротив, воздержания от действий) от других (обязанных) лиц; возможность прибегнуть в необходимых случаях к содействию, к принуждению со стороны государства; возможность пользоваться определенным социальным благом².

Традиционно содержание субъективного права рассматривается в четырех аспектах: право-поведение, право-требование, право-пользование и право-притязание. «Это содержание нельзя исчерпать какой-либо одной из названных возможностей, хотя в зависимости от характера и вида субъективного права, а также особенностей правоотношения, в котором оно находится, центр тяжести может перемещаться на одну из них»³.

Одно из наиболее известных определений субъективного права личности сформулировано М.С. Строговичем: «Субъективное право лиц означает выраженные в норме права и закрепленные в ней: а) возможность пользования определенным социальным благом, б) полномочие совершать определенные действия и требовать соответствующих действий от других лиц, в) свободу поведения, поступков в границах, установленных нормой права»⁴.

Бесспорно, право является одним из регуляторов общественных отношений и закрепляет не только вид, но и меру возможного поведения субъектов, устанавливая возможность осуществления четко определенных действий и их объем.

Разнообразие взглядов относительно содержательной стороны субъективного права личности свидетельствует о том, что использование термина «право» при характеристике правовых явлений требует аккуратного и осмысленного понимания вкладываемого в него смысла.

Механизм возникновения и законодательного закрепления процессуальных прав участника уголовного судопроизводства состоит из нескольких этапов. Во-первых, участник обнаруживает собственный процессуальный интерес, у него возникает потребность, притязание, стремление, т. е. некоторая процессуальная цель (различного уровня), достижение которой возможно в рамках уголовного судопроизводства. Вторым шагом в этом направлении будет признание со стороны законодателя объективного существования такой цели. Но поскольку процессуальная цель может быть достигнута путем реализации соответствующих процессуальных средств-установлений и средств-деяний, следующим этапом законодателя является определение возможных, допустимых и целесообразных механизмов достижения искомой цели. Завершающим элементом этого процесса будет отражение в нормах

¹ Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Саратов, 1972. С. 194–195.

² См.: Его же. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 73.

³ Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 225.

⁴ Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. С. 169.

действующего законодательства средств достижения процессуальной цели и одновременно гарантий их осуществления.

В данном случае наличие, содержание и количество правовых возможностей участника можно рассматривать и как гарантии того блага, которое ищет участник. Например, лицо имеет право на жизнь, которое следует рассматривать в качестве блага. Гарантиями существования этого блага, помимо прочих, будет весь объем уголовно-процессуальных прав и полномочий, предоставленных законодателем лицу в случае посягательства или прямого нарушения этого права.

Задача законодателя видится в том, чтобы, во-первых, объективно и максимально полно определить круг существующих реальных уголовно-процессуальных интересов и потребностей (целей) участников уголовного судопроизводства, а, во-вторых, определить количество, а самое главное, содержательное наполнение прав как средств достижения этих целей. Это содержание должно быть адекватно конкретной цели участника уголовного процесса. Адекватность права следует рассматривать в двух аспектах: вид и мера возможного/должного поведения участника уголовного судопроизводства.

Вид таких поступков и действий означает осуществление процессуального права в конкретных собственных юридически значимых активных действиях управомоченного лица или в требованиях, обращенных к обязанному лицу.

Мера является философской категорией, выражающей диалектическое единство качества и количества объекта; указывает предел, за которым изменение количества влечет за собой изменение качества объекта и наоборот. Мера возможного/должного поведения применительно к содержанию процессуального права предполагает соразмерность фактического поведения участника уголовно-процессуальных правоотношений и правовой модели поведения, закрепленной в тексте уголовно-процессуальной нормы.

Если процессуальные действия (бездействие) участника процесса укладываются в обозначенные границы, значит, и содержание его поступков и действий является адекватным. В противном случае следует вести речь о выходе за пределы дозволенного. «Пределы осуществления права сводятся к вопросу осуществления его в соответствии с назначением»¹. Выход за пределы, обозначенные в норме уголовно-процессуального права, является злоупотреблением им, которое рассматривается как нарушение уголовно-процессуального законодательства. В качестве злоупотребления уголовно-процессуальным правом можно рассматривать осуществление переводчиком заведомо неправильного перевода, нарушение процессуальных сроков со стороны должностных лиц, неразъяснение участникам процесса принадлежащих им процессуальных прав, необеспечение возможности их осуществления и др.

В.А. Лапач отмечает, что «общие границы осуществления права установлены законодательством и соответствующей закону конкретной моделью поведения управомоченного (обязанного) лица. Эти общие границы в той или иной отрасли права могут лишь уточняться. К примеру, в Конституции РФ закреплено положение о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой

¹ Иоффе О.С. Советское гражданское право. М., 1967. С. 311.

это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 3 ст. 55)¹.

Участник уголовного судопроизводства самостоятельно решает, какими правами, принадлежащими ему, он воспользуется. Реализация конкретного права может как зависеть от собственного волеизъявления участника (потерпевший самостоятельно принял решение об обжаловании действий следователя), так и не зависеть от воли последнего (если потерпевший не владеет языком, на котором ведется судопроизводство, вне зависимости от его желания ему предоставляется переводчик).

Права участников уголовного судопроизводства могут быть классифицированы по различным основаниям:

1. По времени их обладания:

а) права, принадлежащие участнику в течение всего уголовного судопроизводства вне зависимости от этапа расследования и процессуальной ситуации. К таким правам относятся: право на уважение чести и достоинства личности, право на неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, право на обжалование процессуальных действий и решений, право на защиту и др. Данные права составляют конституционный статус и международный статус участника уголовного судопроизводства;

б) права, возникающие вследствие реализации конкретной процессуальной ситуации, только ей присущие и имеющие временное ограничение. Например, право обвиняемого знакомиться с постановлением о назначении судебной экспертизы, заявлять отвод эксперту или право опознающего лица участвовать в следственном действии в условиях, исключающих визуальное наблюдение опознающего опознаваемым. Указанные права непосредственно связаны с конкретным следственным действием, по окончании которого эти права утрачиваются;

в) права, возникающие вследствие реализации процессуальной ситуации, но не имеющие последующего временного ограничения. Так, вследствие принятия решения о привлечении лица в качестве обвиняемого у последнего появляется право на защиту (в том случае, если этап подозрения отсутствовал), которое сохраняется до момента окончания уголовного судопроизводства.

2. По субъектной принадлежности прав:

а) права, принадлежащие всем участникам уголовного судопроизводства без исключения. Эти права не зависят от процессуального статуса субъекта: право на уважение чести и достоинства участника уголовного судопроизводства, право на неприкосновенность личности и др. Данная категория прав находится в рамках международного и конституционного статусов лица и поэтому не зависит от роли и функций конкретного участника уголовного судопроизводства;

б) права, принадлежащие конкретному участнику уголовного судопроизводства, поскольку непосредственно связаны с его процессуальным статусом. Природа этих прав уголовно-процессуальная и реализуется лишь в рамках от-

¹ Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. М., 2004. С. 27.

раслевого (процессуального) статуса участника уголовного судопроизводства и статуса участника судопроизводства в конкретной процессуальной ситуации. В частности, право поручать производство предварительного следствия конкретному следователю принадлежит руководителю следственного органа (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК). Как вариант можно рассматривать принадлежность права ограниченному кругу лиц. Так, право возбуждения уголовного дела принадлежит следователю, руководителю следственного органа, дознавателю, начальнику органа дознания и начальнику подразделения дознания.

3. По принадлежности к определенному виду статуса участника уголовного судопроизводства:

а) права, принадлежность которых определена международно-правовым статусом участника: право на неприкосновенность личности, право на уважение чести и достоинства личности, право на защиту, право на неприкосновенность жилища и др.;

б) права, характерные для общего (конституционного) статуса личности. Принимая во внимание, что Конституция РФ вобрала в себя все основные права и свободы человека и гражданина из ряда международных актов, деклараций и конвенций (Всеобщая декларация прав и свобод и др.), данная группа представлена правами и свободами, которые в своей основной массе аналогичны содержанию предыдущей группы прав;

в) права, свойственные только отраслевому статусу участника уголовного судопроизводства. Так, обвиняемый вправе знать, в чем он обвиняется, гражданский истец вправе требовать обеспечения заявленного им гражданского иска.

В отраслевом статусе участника уголовного процесса следует выделить те же элементы, что и в общеправовом, однако особенность их заключается в конкретизации и неразрывной связи с уголовным судопроизводством. Так, права личности подразумевают под собой не весь спектр возможных прав лица, а только те права, которые обусловлены спецификой уголовно-процессуальных правоотношений;

г) права, характерные для участника в конкретной процессуальной ситуации, действия. Так, право на ознакомление со всеми материалами уголовного дела, снятие копий с материалов возникает у обвиняемого на завершающем этапе предварительного следствия после объявления ему об окончании предварительного следствия.

В заключение следует отметить, что в науке уголовного процесса неоднократно звучивал тезис о том, что полноценным статус участника уголовного судопроизводства можно признать лишь в случае достижения оптимального баланса процессуальных прав и обязанностей. Однако такие рассуждения обоснованы лишь в случае, когда речь идет о качественной составляющей процессуальных возможностей. Содержание прав участников уголовного судопроизводства должно предоставлять им такие процессуальные возможности, которые будут адекватны преследуемой ими процессуальной цели и предоставлять реальную возможность достижения искомого процессуального блага.

А.Ю. Саломатин,

доктор юридических наук,
доктор исторических наук, профессор,
зав. кафедрой Пензенского
государственного университета,
руководитель Центра
сравнительно-правовой политики
Пензенского государственного университета
valeriya_zinovev@mail.ru

К.А. Манцеров,

аспирант Пензенского государственного
университета
veligor@mail.ru

Правовая политика в сфере иммиграции: сравнительный анализ зарубежных моделей

***Аннотация:** в статье рассматриваются концептуальные различия и основы иммиграционной политики западных стран, условия и предпосылки формирования изученных моделей правовой политики. Особое внимание авторы уделили причинам ужесточения иммиграционной правовой политики в последние десятилетия.*

***Ключевые слова:** иммиграция, иммиграционная правовая политика, иммиграционное законодательство.*

***Summary:** the article considers conceptual distinctions and bases of the immigration policy of Western countries. Conditions and preconditions of the formation of the studied models of the legal policy are described. The authors paid special attention to the reasons of toughening of the immigration legal policy in last decades.*

***Keywords:** immigration, the immigration policy, the immigration legislation.*

Миграция — закономерное явление в жизни цивилизации, однако только в условиях индустриального общества, в XIX–XX вв. она приобретает продуманную политико-правовую основу. В настоящее время более 120 млн человек живут за рубежом, что составляет более 2 % мирового населения. При этом в развитых странах эта доля равна 6 %. Примерно каждый пятый рабочий в Германии по национальности турок, в США — мексиканец. В целом среди жителей Германии удельный вес легально проживающих иностранцев достигает 9 %, в США — 9,8 %; Канаде — 17,1 %; Швеции — 19,4 %; Австрии — 21,1 %; в Люксембурге — 34,9 %¹. К 2008 г. более 13,2 % рабочих в Европейском Союзе составляли лица, рожденные за его пределами².

Концептуальные различия в подходах к регулированию иммиграционного процесса сформировались исторически. С точки зрения отношения к имми-

¹ См.: Рязанов В. Деглобализация, или регулирование вместо дерегулирования // Экономист. 2010. № 10. С. 3–19.

² См.: Cutting immigration. Shutting the door. Economist. 2010. Nov. P. 20–26.

гранту все государства иммиграции можно разделить на две большие группы: страны классической иммиграции — США, Канада, Австралия, и страны новой иммиграции — государства Старого Света, где иммиграция приобрела массовый характер только во второй половине XX в. — Великобритания, Франция, Германия.

В странах классической иммиграции иммигрантами называют иностранцев, прибывших с целью постоянного проживания. Они сразу наделяются практически теми же правами, что и граждане государства.

В странах новой иммиграции политика в области международной миграции сосредоточена на временных перемещениях. На протяжении последних трех десятилетий она носила явно ограничительный характер. Официально европейские страны не считались странами иммиграции, поскольку в них не проводилась переселенческая политика. Не случайно в законодательствах этих стран понятие «иммигрант» заменялось понятием «иностранец»¹.

Исторически сложившиеся модели отношения к иммигрантам сформировали соответствующие идеологические концепции, на основе которых и формируется правовая политика. Прежде всего, это касается вопроса интеграции иммигранта в принимающее общество.

США в силу особенностей своего развития и наибольшей притягательной силы для мигрантов стали страной не только наиболее массовой, но и наиболее полиэтничной иммиграции. Поэтому США следует выделять из общей массы стран классической иммиграции как уникальную страну. В-первых, уникальность США — в количестве иммигрантов.

Из приведенной ниже таблицы наглядно видно, что США занимают особое место среди стран классической иммиграции.

Таблица
Иммиграция в страны Нового Света, 1851–1914 гг. (в тыс. человек)²

Годы	Страны			
	Аргентина	Бразилия	Канада	США
1851–1860	-	122	-	2598
1861–1870	28	98	176	2315
1871–1880	262	218	343	2811
1881–1890	842	530	887	5245
1891–1900	648	1144	341	3689
1901–1910	1765	695	1644	8796
1911–1914	966	581	1258	4133

Опыт США особенно интересен, поскольку здесь уже начиная с последней четверти XIX в. наблюдается не только поощрение иммиграции, но и ее сдерживание. В категорию нежелательных мигрантов попали преступники, проститутки, душевнобольные, а с 1903 г. — анархисты и люди, которые верят, что правительство США должно быть свергнуто путем применения силы. С 1917 г. в страну запрещен въезд всех неграмотных старше 16 лет, а в 1921 г. впервые

¹ См.: Денисенко М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. 2004. № 4.

² См.: Nugent W. The Great transatlantic migrations, 1870–1914. Bloomington, 1992. P. 14.

введено квотирование, т. е. установлен допустимый контингент въезжающих каждой национальности. В 1940 г. вводится обязательное дактилоскопирование иностранцев, а Закон внутренней безопасности 1950 г. запрещает въезд в США иностранным бывшим и настоящим членам коммунистических и тоталитарных партий. В то же время приветствуется прибытие политических беженцев из Восточной Европы. В 1965 г. впервые устанавливаются требования для иммигрирующего на основании трудоустройства иметь предложения о найме и проходить процедуру трудовой сертификации в Министерстве труда¹.

Одним из аспектов сдерживания, особенно во второй половине XIX — первой половине XX в. стала политика поддержания «этнического баланса»², выражавшаяся в разного рода законах и системе квот регионов. Хрестоматийный пример такого «сдерживания» — это «Закон Пейджа» 1875 г. и «Акт об исключении китайцев» 1882 г., которые существенно ограничивали въезд китайцев на американскую территорию³. Надо отметить, что ограничительные меры, проводимые США, имели иную, чем в Западной Европе, природу и были вызваны соображениями безопасности, защиты внутреннего рынка труда и идеологии.

В Западной Европе государство всегда осознавалось как некое моноэтническое образование. В соответствии с этой общественно-идеологической установкой и формировалась иммиграционная политика, долгое время (в некоторых странах вплоть до начала XXI в.) носившая ограничительный характер, что, впрочем, нивелировалось массовым привлечением рабочей силы.

В Великобритании первый акт, включающий положения об иммигрантах, относится к 1905 г. В связи с распадом Британской колониальной империи и увеличением притока рабочей силы из колоний правительство Великобритании вынуждено принять специальный закон, регулирующий иммиграцию, — «Закон об иммиграции внутри стран Содружества» 1962 г. (Commonwealth Immigrants Act). Он устанавливал ограничения для жителей стран Содружества⁴ в виде системы ваучеров, дающих разрешение на въезд, которые требовалось получить прежде, чем покинуть родную страну и переехать в Великобританию⁵. В 1968 г. в Закон об иммиграции внутри Содружества ввели норму, разделяющую владельцев паспортов Соединенного Королевства на две группы — тех, кто имеет право на въезд и проживание в Великобритании, и тех, у кого это право ограничено⁶. В 1971 г. был принят Закон об иммиграции (Immigrants Act), который еще больше ограничивал возможности иммигрантов. Тем, кто не соответствует требованиям Закона об иммиграции от 1968 г., теперь было

¹ См.: *Иванов М.М.* США: правовое регулирование иммиграционного процесса. М., 1998. С. 23–29.

² Там же. С. 31.

³ См.: *Тимофеев И.Н.* Историческая рефлексия миграционной политики США // *Международные процессы*. 2008. № 1. С. 52–61.

⁴ Граждане стран «Содружества» — бывших Британских колоний — получили особый правовой статус, дающий привилегии при въезде в страну.

⁵ См.: *History and nature of immigration law*. Oxford University Press. Website. URL: http://www.oup.com/uk/booksites/content/1841741884/clayton_ch01.pdf (дата обращения: 18.01.11).

⁶ См.: *Аткинсон Дж., Блум К.* Влияние иммиграционной политики на межрасовые отношения и кризис национальной идентичности в Великобритании (Университет Нотр-Дам, Лондонская программа, 14 мая 2003 г.) : пер. с англ. URL: <http://www.vmosteinfo.ru/nation/news/vliyanie-immigratsionnoi-politiki-na-mezhrasovye-otnosheniya-i-krizis-natsionalnoi-ident> (дата обращения: 19.01.11).

необходимо получать разрешение на работу через каждые 12 месяцев, чтобы остаться в Великобритании. В начале 90-х гг. XX в. ненадолго либерализируется законодательство в отношении беженцев, однако с 1996 г. берется курс на ужесточение иммиграционной политики¹. Вводится уголовное наказание для работодателей за использование труда нелегальных иммигрантов, при этом упрощается процедура депортации последних. Ужесточаются требования к учебным заведениям, которые могут организовывать языковые курсы для иностранцев, что приводит к сокращению числа последних.

Интересна политика Нидерландов, которые, как и Великобритания, столкнулись с массовым притоком иностранцев с середины XX в., а с середины 80-х гг. стали лидером в Европе по числу заявлений с просьбой о предоставлении политического убежища². Однако с 1990-х гг. в связи с ухудшением социально-экономической ситуации в стране «основное внимание стало уделяться не правам, а обязанностям лиц, проживающих на территории страны на долгосрочной основе, их интеграции на рынке труда и изучению голландского языка»³. С началом нового тысячелетия, когда набирают силу антииммиграционные настроения, «наблюдается ужесточение подходов к нелегальным мигрантам... превращение интеграционных программ в средство внутреннего миграционного контроля и отсеечение “нежелательных мигрантов”»⁴.

В Германском законодательстве вплоть до начала XXI в. вовсе отсутствовало понятие «иммигрант», оно заменялось понятием «иностранец». Германия — одна из немногих западноевропейских стран, не имеющая колониального прошлого. Поэтому в Германии никогда не существовало «бывших граждан одной страны» и иммигранты, т. е. иностранные граждане, въезжающие на территорию страны, всегда воспринимались как временное явление. В соответствии с этой концепцией иммигранты прибывали в Германию на основании соглашений о рекрутировании рабочих. Такие соглашения были заключены в частности с Италией (1955 г.), Испанией (1960 г.), Грецией (1960 г.), Турцией (1961 г.), Португалией (1964 г.) и Югославией (1968 г.). В соответствии с так называемым ротационным принципом мигранты, в основном мужчины, въезжали в Германию на период от одного до двух лет для работы в индустриальном секторе экономики⁵. В это время государство благожелательно относилось ко всем этническим меньшинствам, независимо от обладания ими статусом гражданства.

Французская иммиграция как и германская, была основана на принципах временно организованного найма рабочей силы, предполагавших возвращение иммигранта на родину по окончании срока контракта.

Исходя из понимания иммигранта как временного явления, строилась и интеграционная политика в отношении него: с одной стороны, некоторые

¹ См.: *Арсеньева Е.В.* Современные тенденции развития иммиграционного законодательства в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 37–38.

² См.: *Васильева Т.А.* Иммиграционное законодательство и иммиграционная политика // История государства и права. 2009. № 19. С. 30–31.

³ *Ее же.* Иммиграционное законодательство и иммиграционная политика // История государства и права. 2009. № 20. С. 25.

⁴ Там же. С. 31.

⁵ См.: *Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С.* Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.

ограничения в правовом статусе иммигранта, с другой — попытка жесткой политики ассимиляции.

В странах Нового Света ограничительные меры носили иную направленность — иммиграционная политика строилась, прежде всего, исходя из экономических интересов. Хотя ограничения и имели место, и так же, как и в Европе, они нередко имели идеологический характер, однако экономические потребности заставили выработать такую модель иммиграционной политики, которая прежде всего отвечала бы интересам экономики, сохраняя при этом общественный интерес. Так была выработана политика «селекции мигрантов», т. е. отбора наиболее полезных для принимающего общества. Политика эта выросла из политики недопущения определенных групп иммигрантов на территорию страны. Особенность превалирования прагматического подхода над идейным кроется в исторической плоскости — иммигрантским обществам, таким как США, не приходится отстаивать свою многовековую культурную самобытность, растворяющуюся в потоке иммигрантов.

Для решения текущих задач был применен программно-целевой подход, например, программа «броссеро», реализуемая в США с 1942 по 1960-е гг. для временного найма сельскохозяйственных рабочих¹. Этот подход в настоящее время переняли и западноевропейские страны. Так, в Великобритании реализуется аналогичная сельскохозяйственная программа HOPS, направленная на рекрутирование рабочей силы на временные сельскохозяйственные работы. Суть программно-целевого подхода заключается в наделении иммигранта особым комплексом прав и обязанностей, позволяющих ему находиться на территории принимающей страны с заранее определенной целью, как правило, для решения каких-либо экономических задач.

В Европе подобный подход начал реализовываться через программы репатриации (в Германии, например), но как системный стал практиковаться только в последние десятилетия.

Следует отметить, что ограничительные меры с лихвой компенсировались фактическим невозвращением иммигрантов. Причин тому несколько. Во-первых, гуманитарная и социальная направленность иммиграционной политики, проводимой, например, во Франции, когда иммигрант получал набор социальных благ заведомо больший, чем на своей родине, при этом ему не обязательно было работать; или прием беженцев, получавших особый иммиграционный статус, как в Великобритании и той же Франции. Во-вторых, гуманитарный характер всего европейского законодательства породил такую систему прибытия иммигрантов, как «воссоединение семей». Это не только усиливало приток новых иммигрантов, но и стимулировало их к тому, чтобы оставаться в стране пребывания. Например, в Германии в случае продления контракта после года работы иностранец имел право ввезти в страну свою семью. В результате к началу 1970-х гг. в ФРГ из 4 млн иностранцев только две трети были рабочими, остальные — их детьми или другими членами семей. Несмотря на официальный запрет на ввоз рабочей силы из-за рубежа, введенный немецким правительством в 1973 г., к этому времени в ФРГ про-

¹ См.: Тимофеев И.Н. Историческая рефлексия миграционной политики США // Международные процессы. 2008. № 1. С. 52–61.

живало уже около 3,9 млн иностранных граждан. А через 30 лет, в 2002 г. их количество возросло до 7,3 млн человек¹. Соглашения о временном въезде гастарбайтеров потерпели полный крах. Из 20 млн рекрутированных иностранных рабочих в конечном счете домой вернулась только половина.

К концу XX в. сложилась ситуация, при которой среди иностранцев, проживающих в ФРГ, весьма значительной — около трети — оказалась доля таких неграждан, которые жили в стране в течение долгого времени или даже с рождения, оставаясь «иностранцами» в немецкой статистике и общественном дискурсе. Таким образом, едва ли не 2 млн человек, считаясь иностранцами, де-факто являются для Германии не иностранцами, но и не являются гражданами.

Из европейских стран наибольшим стажем в регулировании иммиграции обладает Франция, начальная точка его оформления относится ко второй половине XIX в. Великая Депрессия заставляет принять ограничительные меры в отношении иностранных рабочих (1932 г.). После Второй мировой войны в условиях дефицита трудовых ресурсов иммиграция вновь приветствуется: в 1960-е гг. даже подписываются соглашения о поставках рабочей силы с Марокко, Тунисом, Югославией, Алжиром. В последней четверти XX в. социально-экономическая ситуация ухудшается, и власти вынуждены сдерживать въезд в страну, куда все больше устремляются не молодые, одинокие люди, а под предлогом воссоединения семей — женщины, дети, люди пожилого возраста. «Законопроект, внесенный на рассмотрение парламента в 2006 г. ... предусматривает для въезжающих во Францию членов семей иммигрантов сдачу экзаменов на знание французского языка и “принципов, на которых основана Французская Республика”. Мэры коммун получили право давать оценку критериям воссоединения с учетом материального положения и жизненных условий приглашенного, способности интегрироваться во французское общество. Полностью перекрыт канал для многочисленных членов семей мусульман-многоженцев»².

В этом существенное различие иммиграционных моделей стран классической иммиграции и стран Западной Европы — в первых иммигрант воспринимается как человек, прибывший на постоянное место жительства, и потенциальный гражданин, в Европе — как временное явление. В первом случае иммигрант сразу интегрируется в общество, во втором процесс интеграции затруднен, ввиду того, что от иммигранта требуется быть ассимилированным принимающим обществом. Лишь поняв невозможность жесткой ассимиляционной политики, европейские общества сменили политику ассимиляции на политику интеграции, основанную на гражданских ценностях: в Германии — это посещение специальных интеграционных курсов, которое вменяется иммигрантам в обязанность новым законом об иммиграции, во Франции — это «контракт о приеме и интеграции». Иммигрантам, прибывающим во Францию на длительный срок или на постоянное проживание, предлагается подписать контракт, суть которого заключается в следующем:

¹ См.: *Варюхина Н.Н.* Управление иммиграционными процессами в Европейском Союзе: опыт Германии // *Пространство и время в мировой политике и международных отношениях* : материалы 4 Конвента РАМИ : в 10 т. / под ред. А.Ю. Мельвиля; Рос. ассоциация междунар. исследований. М., 2007.

² Франция в поисках новых путей / под ред. Ю.И. Рубинского. М., 2007. С. 33–34.

иммигрант обязуется посещать курсы французского языка (от 200 до 500 часов) и курс «Ценности французского общества»¹.

В каждой из стран классической иммиграции модели интеграции также имеют свои особенности, но в целом интеграция происходила и происходит на принципах концепции мультикультурализма. Термин «мультикультурализм» появился в Канаде в 60-х гг. XX в. для обозначения состояния этнокультурного, расового, религиозного разнообразия населения страны. Официально он был признан в 1971 г.², явившись своеобразным актом признания государственными институтами бесплодности ассимиляционной политики, направленной на гомогенизацию культурно многосоставного населения страны. Модель мультикультурализма предполагает легитимацию различных форм культурной инаковости, которая лаконично выражена в формуле «интеграция без ассимиляции»³.

Следует отметить тот факт, что правовая политика, формирующая законодательство западных стран, носит догоняющий характер, она лишь пытается приспособить законодательство к уже имеющимся вызовам. Ярким примером тому служит Германия, где юридически факт наличия иммиграции признан только в 2004 г. изданием специального закона об иммиграции⁴.

Для стран Нового Света, и в особенности для США, характерно преобладание экономических интересов, отсюда относительно большая открытость границ, которая породила концепции «плавильного котла», «мультикультурализма» и «мозаичной культуры». Модель мультикультурного общества внедряется и в Европе, но уже постфактум, когда в европейских моноэтнических обществах сформировались значительные по численности инокультурные общности.

Стоит отметить, что в последние десятилетия методы правового и административного регулирования стран классической и старой иммиграции подверглись серьезной коррекции: в странах классической иммиграции наметилась явная тенденция превалирования ограничительных мер над поощрительными, а страны Старого Света пытаются проводить сбалансированную иммиграционную политику, основанную на принципах «селекции иммигрантов», снимая некоторые ограничительные меры и вводя меры поощрительные для определенных категорий иммигрантов, прежде всего высококвалифицированных рабочих и инвесторов, что, впрочем, является общемировой тенденцией.

Методы иммиграционной политики, применяемые в различных странах в настоящее время, довольно близки — это политика «селекции» мигрантов, выраженная в поощрении въезда высококвалифицированных рабочих, специалистов, инвесторов, программно-целевом подходе к решению текущих задач, ужесточении пограничного контроля и борьбе с нелегальной иммиграцией. Однако существуют существенные различия в реализации иммиграционной политики. Прежде всего, страны Западной Европы, вынужденные отвечать на иммиграционный

¹ См.: *Денисенко М.* Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. 2004. № 4.

² См.: *Мамонова В.А.* Мультикультурализм: разнообразие и множество. URL: <http://www.interlos.ru> (дата обращения: 01.02.11).

³ См.: *Карачурина Л.* Иммиграционная политика Германии: успешный — неуспешный опыт // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 7. С. 50–60.

⁴ См.: *Васильева Т.А.* Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов // История государства и права. 2009. № 19, 20.

вызов, имеют задачу сохранения европейской самоидентичности. Возможность потери национальной и в особенности культурной самоидентичности под напором иммиграционных волн, а также социально-экономические проблемы, порождаемые иммиграцией, были осознаны европейцами сравнительно недавно. Следствием этого стало ужесточение иммиграционного законодательства практически во всех странах Западной Европы, даже таких традиционно либеральных по отношению к иностранцам, как Нидерланды. Перед странами классической иммиграции стоит задача не сохранения самоидентичности, а ее формирования. Исходя из этого концептуального различия в понимании иммиграционных процессов, происходит дифференциация моделей иммиграционной политики, которая состоит в различной комбинации методов и административно-правовых способов их реализации.

Учитывая названные принципиальные различия в понимании проблем иммиграции между странами Нового и Старого Света, можно сделать вывод о том, что Россия, при всей специфичности и уникальности ее иммиграционной правовой политики, ближе к европейской модели, нежели к американской, т. к. России и Европе приходится решать схожие социальные задачи и отвечать на схожие исторические вызовы.

С.Т. Артемова,

кандидат юридических наук, доцент

Ульяновского государственного университета

artemovast@mail.ru

Свойства и юридическая сила решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации

***Аннотация:** в статье приводится краткий анализ проблем исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, теоретических и практических разработок в области права, которые имеют важное значение, поскольку именно эти разработки были использованы в нашем государстве при решении вопросов правовой охраны Конституции, конституционного надзора и контроля, включая создание органов конституционной юстиции.*

***Ключевые слова:** конституционное правосудие, конституционный контроль и надзор, конституционные (уставные) суды.*

***Annotation:** the article gives a brief analyses of the the problems in the constitutional (charter) courts of the Russian Federation, theoretical and practical workings important practical meaning because these very workings out were used in our state at the decision of the questions of the legal protection of the Constitution, the constitutional supervision and the control, including the creation of the bodies of the constitutional justice.*

***Keywords:** constitutional justice, constitutional control and surveillance, constitutional (charter) courts.*

Юридическая наука содержит ответ на вопрос о том, что является решением Конституционного Суда РФ. Н.В. Витрук и П.Е. Кондратов понимают под ним облеченный в установленную законом форму правовой акт, которым Конституционный Суд в пределах своей компетенции

выражает свою волю посредством констатации юридически значимых фактов и изложения государственно-властных велений¹.

В.А. Кряжков определяет решение Конституционного Суда РФ как правовой акт, принятый Судом в пределах своей компетенции и в установленном законом процессуальном порядке, содержанием которого является констатация определенных юридических фактов и изложение государственно-властных велений, имеющих обязательное значение для участников конституционных правоотношений².

С.Э. Несмеянова определяет решения Конституционного Суда РФ как юридически оформленные выводы Суда по материальным, процессуальным или организационным вопросам, рассматриваемым в процессе его деятельности, с соблюдением особых процедур, установленных законом. При этом автор подчеркивает, что сущность решений, принимаемых Конституционным Судом, состоит в том, что они, прежде всего, являются правовыми актами органов государственной власти³.

В.А. Витушкин дает следующее определение решения Конституционного Суда РФ: это государственно-властное волеизъявление Суда по разъяснению смысла положений Конституции РФ, действующего законодательства, установлению юридически значимых фактов, с которыми закон связывает изменение системы существующих правовых норм или правоотношений, либо по регулированию конкретных процессуальных правоотношений, связанных с рассмотрением Судом обращения, или вопросов исполнения ранее вынесенных им решений, выраженное в ходе осуществления конституционного судопроизводства в заседании Суда и зафиксированное в документальной форме⁴.

Указанные определения решений Конституционного Суда РФ позволяют сделать вывод о том, что они являются актами, исходящими от органов конституционного правосудия как органов государственной власти, вынесенными в соответствующем процессуальном порядке. Данный вывод можно распространить и на определение решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, с той лишь разницей, что последние являются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основные признаки решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ уже выступали предметом анализа в юридической науке⁵.

Среди них следует выделить такой признак, который указывает на то, что решения конституционных (уставных) судов являются актами органов государственной власти субъектов РФ. Они выносятся от имени субъекта Федерации.

Конституционный (уставный) суд является органом государственной власти субъекта РФ, и выносимые им решения имеют государственно-властный

¹ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М., 1996. С. 221; *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России. 1991–2001 гг.: Очерки теории и практики. М., 2001. С. 104.

² См.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 228.

³ См.: Конституционный судебный процесс. М., 2003. С. 141.

⁴ См.: *Витушкин В.А.* Определения Конституционного Суда Российской Федерации: особенности юридической природы. М., 2005. С. 29.

⁵ См.: Конституционный судебный процесс. С. 206–209.

характер. При их принятии судьи конституционного (уставного) суда независимы и подчиняются только закону.

В решении конституционного (уставного) суда отражается итоговый результат рассмотрения им конкретного дела. Оно вырабатывается в особом процессуально-правовом порядке, является окончательным, действует непосредственно и обязательно для исполнения на всей территории субъекта РФ. Ни один из органов государственной власти субъекта Федерации, исходя из принципа разделения властей, не вправе признать решение конституционного (уставного) суда утратившим юридическую силу.

Некоторые исследователи, в частности В.С. Нерсесянц, указывают, что решения конституционных (уставных) судов являются актами применения права¹. Безусловно, решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, равно как и Конституционного Суда РФ, обладают всеми признаками акта применения права. Вместе с тем эти акты применения права, поскольку они подтверждают либо не подтверждают конституционность нормативно-правового акта субъекта РФ, дают его официальное толкование, являются одновременно и источниками права субъекта Российской Федерации. Ведь такие решения конституционных (уставных) судов являются правовыми нормами, подтверждающими либо отменяющими действия других правовых норм. Они обладают юридической силой, действуют во времени, пространстве и по кругу лиц.

Акты, признанные конституционным (уставным) судом субъекта РФ неконституционными, утрачивают юридическую силу. Это означает, что они никем не применяются и не реализуются. Это обязывает соответствующий орган, принявший неконституционный акт, отменить либо изменить его. Данное правило касается не только тех правовых актов, о которых шла речь в решении конституционного (уставного) суда, но и других аналогичных актов либо тех актов, которые были приняты на основе актов, признанных судом неконституционными. Все это свидетельствует о том, что решения конституционных (уставных) судов как акты применения права являются одновременно и особыми источниками права в субъектах Российской Федерации.

Законодательство субъектов РФ выделяет следующие виды решений конституционных (уставных) судов: постановления, определения, заключения.

Постановления принимаются по вопросам о конституционности законов, иных нормативных актов субъектов Федерации, договоров субъекта РФ, по спорам о компетенции, по жалобам граждан, их объединений и по запросам судов в связи с применением оспариваемого акта в конкретном деле, по толкованию конституции (устава) субъекта Федерации.

Заключения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации принимаются по вопросам отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Федерации (Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Саха (Якутия), Свердловская область) либо по вопросу о наличии или отсутствии препятствий

¹ См.: Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34–41; Его же. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 107–112.

для проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления (Саха (Якутия)). Судебная практика по этим вопросам не сложилась.

Как постановления, так и заключения конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации требуют своего исполнения соответствующими субъектами права. Сложнее обстоит дело с исполнением определений конституционных (уставных) судов.

Определения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, наряду с постановлениями и заключениями, законами субъектов РФ о конституционных (уставных) судах трактуются как один из видов судебных решений. Однако если в отношении постановлений и заключений в законодательстве указаны их отличительные свойства, то в отношении определений лишь установлено, что они являются иными решениями, принимаемыми в ходе конституционного судопроизводства. Следовательно, определения конституционных (уставных) судов субъектов РФ — это решения, принимаемые по вопросам, возникающим в процессе производства по делу и не разрешающие дело по существу. Это обстоятельство легло в основу дефиниций определений, возникающих в процессе конституционного судопроизводства и содержащихся в научных работах.

Так, В.А. Кряжков и Л.В. Лазарев отмечают, что определения как судебные решения носят промежуточный характер и касаются процессуальных вопросов, таких как принятие или отказ в принятии к рассмотрению обращений, приобщение документов к материалам дела и т. д.¹

Н.В. Витрук и П.Е. Кондратов под определениями понимают решения Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, принимаемые по возникающим в ходе конституционного судопроизводства вопросам, касающимся не самого существа дела, а условий, предпосылок и порядка его рассмотрения².

С.Э. Несмеянова указывает, что определения принимаются по процедурным вопросам³.

В.А. Витушкин подчеркивает, что определения Конституционного Суда представляют собой решения Суда по вопросам начала, развития или прекращения производства по рассмотрению обращения или исполнения ранее принятых решений⁴.

Общий анализ юридической литературы показывает, что определения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в отличие от постановлений, являются иными, т. е. не итоговыми решениями этих судов. Они касаются главным образом процессуальных вопросов и связаны, как правило, с отказом в принятии конституционным (уставным) судом обращения к рассмотрению ввиду не подведомственности или не подсудности поставленных в обращении вопросов либо несоответствия требованиям законодательства о допустимости обращений. Нетрудно заметить, что эти определения не исполняются субъектами права. Они обязательны

¹ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 229.

² См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. С. 223; Витрук Н.В. Указ. соч. С. 106.

³ См.: Конституционный судебный процесс. С. 140.

⁴ См.: Витушкин В.А. Указ. соч. С. 29.

только для сторон, участвующих в деле, и для самого суда, который не выносит итогового решения в виде постановления.

Практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации привела к выделению среди определений такой их разновидности, как определения с позитивным содержанием. Анализируя такие определения на примере Конституционного Суда Российской Федерации, Л.В. Лазарев установил следующую особенность. Заключается она в том, что в указанных определениях при отказе в принятии обращения к рассмотрению или при прекращении производства по делу излагаются, подтверждаются, при необходимости конкретизируются, развиваются правовые позиции, сформулированные в ранее принятых постановлениях и определениях по тому же вопросу, который ставится в обращении, или на основе интерпретации Конституции РФ указывается на очевидную конституционность оспоренного правоположения, на отсутствие неопределенности в этом вопросе. Иначе говоря, в таких определениях содержатся правовые позиции не только процессуального, но и материально-правового характера¹.

Эту особенность в полной мере можно отнести и к определениям с позитивным содержанием, принимаемым конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах не содержит понятия «определение с позитивным содержанием». Это означает, что оно выведено исследователями из смысла законодательства и из практики работы конституционных (уставных) судов. Определениями с позитивным содержанием являются все те определения, которые содержат в себе изложение правовых позиций конституционных (уставных) судов. Поскольку такие определения конституционных и уставных судов содержат правовые позиции, они подлежат исполнению субъектами права точно так же, как и постановления конституционных (уставных) судов.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах показывает, что решения этих судов обладают такими свойствами, как общеобязательность, окончательность, непосредственность действия и непреодолимость. Отдельные исследователи к этим свойствам добавляют немедленное вступление в силу после провозглашения решения, незамедлительное официальное опубликование, а также некоторые правовые последствия их принятия².

Между тем трудно согласиться с выделением таких свойств решений конституционных (уставных) судов, как незамедлительное вступление в силу после провозглашения и некоторые правовые последствия его принятия. Что касается правовых последствий принятия решений конституционных (уставных) судов, то они относятся именно к последствиям, а не к самим решениям, свойства которых выявляются.

Относительно немедленного вступления в силу решения после его провозглашения следует отметить, что хотя такая норма и содержится в законах субъектов РФ о конституционных (уставных) судах, судебная практика показывает примеры отложенного вступления в силу некоторых решений этих судов.

¹ См.: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 35.

² См.: Там же. С. 52.

Однако большинство законов субъектов РФ о конституционных (уставных) судах такого особого порядка исполнения решений судов не предусматривают. В них закреплены нормы, согласно которым решения судов подлежат исполнению немедленно после опубликования постановления либо вручения его официального текста. В Республике Башкортостан при этом оговаривается, что до принятия нового нормативного правового акта непосредственно применяется Конституция Республики Башкортостан¹. Следовательно, в таких субъектах РФ постановления конституционных (уставных) судов с отложенными сроками исполнения невозможны.

В некоторых субъектах РФ, например, в Республике Ингушетия, Республике Татарстан, Свердловской области нормы о сроках исполнения решений Конституционного Суда являются диспозитивными и сформулированы следующим образом: «Решения Конституционного Суда подлежат исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены»². Представляется, что во избежание появления правовых пробелов в законодательстве, которые могли бы привести к массовым нарушениям прав и свобод граждан, к возможности переноса сроков исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ, указанный подход законодателя желательно распространить на все субъекты Федерации, где учреждены такие суды.

Такие свойства решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ, как общеобязательность, окончательность, непосредственность действия и непреодолимость, вытекают из особого положения, занимаемого этими судами в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и принципа разделения властей, куда суды субъектов РФ входят в качестве самостоятельной и независимой ветви власти. Кроме того, конституционный (уставный) суд является высшим судебным органом конституционного контроля субъекта Российской Федерации. Это предопределяет обязательность его решений, принятых в пределах его компетенции на всей территории субъекта РФ, для всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Перечисленные свойства решений конституционных (уставных) судов объединяют их с нормативными правовыми актами. Свойства решений конституционных (уставных) судов позволяют не только устанавливать, но и изменять, отменять правовые нормы. Решения конституционного (уставного) суда, в результате которых акт или его отдельные положения утрачивают юридическую силу, приводят к их устранению из правовой системы субъекта Российской Федерации, фактической его отмене и тем самым к изменениям в нормативно-

¹ См. ст. 85. ч. 5. Закона Республики Башкортостан от 8 декабря 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Башкортостан “О Конституционном Суде Республики Башкортостан”» (Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 3, ст. 91).

² См. ст. 76 Конституционного закона Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» (Ингушетия. 2002. № 5); ст. 74 Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. (в ред. от 21 октября 2003 г.) «О Конституционном Суде Республики Татарстан» (Республика Татарстан. 1998. № 240).

правовом массиве. Это означает, что решения конституционных (уставных) судов наделяются свойствами нормативности и большей юридической силы по сравнению с юридической силой оспариваемых актов субъектов РФ.

Все сказанное свидетельствует о том, что обязательность и юридическая сила итоговых решений органов конституционного контроля неоспорима. Этот вывод нельзя отнести к определениям, поскольку большая их часть имеет субъективные пределы — она распространяется только на отдельных лиц, участвующих в деле. Широкое распространение действия определений не может иметь места, поскольку подавляющая их часть касается, в конечном счете, конкретных процессуальных правоотношений, а значит, прав и обязанностей конкретных субъектов права.

Таким образом, своеобразным итогом деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации являются принимаемые ими решения. Они принимаются в виде постановлений, определений и заключений. Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ обладают всеми признаками акта применения права. Вместе с тем эти акты применения права, поскольку они подтверждают либо не подтверждают конституционность нормативного правового акта субъекта РФ, дают его официальное толкование, являются одновременно и источниками права субъекта Российской Федерации.

А.А. Ашхотов,

*соискатель Саратовской государственной академии права, следователь по особо важным делам следственного отдела по г. Нальчику следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Кабардино-Балкарской Республике
ashhotiv_zalim@mail.ru*

Проверка конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации как один из инструментов поддержания государственного единства России

67

***Аннотация:** в статье рассматривается одно из полномочий Конституционного Суда РФ: проверка конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Выявляется интегрирующая функция данного полномочия в деле обеспечения единства и целостности Российского государства.*

***Ключевые слова:** Конституционный Суд РФ, международный договор, государственное единство Российской Федерации.*

***Summary:** one of the proxy of the Constitutional Court of the Russian Federation is considered in the article. The inspection of the constitutionality not coming into the power international treaty of the Russian Federation. The integration function of this proxy, in the case of security of unity and safety of Russian state is revealed.*

***Key words:** the Constitutional Court of Russian Federation, international treaty, the State Unity of Russian Federation.*

Четкое уяснение особого статуса, которым, по нашему мнению, наделен Конституционный Суд Российской Федерации, «обеспечивает исполнение предписаний Конституции РФ всеми субъектами правоотношений, а это на практике обеспечивает единство “конституционного поля” страны»¹. Конституционный Суд РФ выполняет функцию одной из форм контрольной власти в Российской Федерации, в которую, наряду с конституционными судами субъектов РФ, входят глава государства, органы народного представительства Российской Федерации и субъектов, Правительство РФ².

Функциональная роль Конституционного Суда в механизме обеспечения государственного единства определяется как Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», так и правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Интегративная функция Конституционного Суда РФ, обобщающая его функция по поддержанию правового, политического и территориального единства российской государственности проявляются в ч. 2, 3, 4, 5, 6 ст. 125 Конституции РФ³. Анализ данных полномочий наталкивает на мысль о привилегированном статусе Суда. Он, как справедливо указывает Б.С. Эбзеев, с одной стороны, является органом правосудия, с другой — одним из высших конституционных органов государственной власти и в данном качестве стоит в одном ряду с другими высшими конституционными органами государственной власти — главой государства, парламентом и Правительством⁴.

По нашему мнению, функциональная роль Конституционного Суда в сфере обеспечения государственного единства Российской Федерации отчетливее всего прослеживается через полномочия, которыми он наделен в соответствии со ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Рассмотрим их более подробно.

Согласно п. 2 ст. 125 Конституции РФ Суд разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, изложенных в подпунктах «а», «б», «в», «г». Условно деятельность Конституционного Суда РФ по проверке конституционности актов в общем виде можно представить как трехуровневую: проверка не вступивших в силу международных договоров РФ (международный уровень); проверка актов высших федеральных органов власти (федеральный уровень); проверка актов субъектов Федерации (региональный уровень).

В рамках данной статьи хотелось бы остановиться на деятельности Суда по проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (международный уровень). Появление данного полномочия знаменует собой новую веху в истории страны. Это

¹ Глобализация и государственное единство России / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2006. С. 227.

² См.: Эбзеев Б.С. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ. М., 2000. Т. 1. С. 11.

³ См.: Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 210.

⁴ См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 12.

связано с тем, что Конституция Российской Федерации 1993 г. впервые в истории дала стране возможность органично вписаться в международную правовую систему. Статья 15 Основного Закона закрепила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Кроме того, законодательно признано верховенство ратифицированных международных договоров Российской Федерации над внутрифедеративными актами.

В этом контексте у Конституционного Суда появилась новая функциональная роль — роль одного из регуляторов международной деятельности страны, что, несомненно, имеет большое значение в деле обеспечения целостности страны. Представляется, что все остальные правомочия Конституционного Суда РФ имеют своей основной целью укрепление государственности Российской Федерации в общенациональном или внутреннем понимании. Полномочие же по проверке международных договоров ставит перед Судом принципиально новую задачу — обеспечение единства страны на международной арене и отстаивание национальных интересов.

Данное полномочие предусматривает предварительный или, как принято говорить, превентивный контроль не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, т. е. до их ратификации, утверждения или вступления в силу, любым иным способом выражения согласия РФ на их обязательность. Такой контроль позволяет избежать коллизии между законами страны и ее международными обязательствами¹. Необходимо отметить, что рассматриваемое полномочие Суда находится в логической и правовой взаимосвязи с ч. 6 ст. 125 Основного Закона, которая гласит, что не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению², что свидетельствует о безоговорочном примате Конституции Российской Федерации.

Думается, что ускорившийся процесс межгосударственного «общения», характеризующийся заключением все возрастающего числа международных соглашений, необходимо связывать с процессом глобализации современного мира. Никто не станет спорить и с тем, что проблемы современной действительности носят такие масштабы, что решение некоторых из них едва ли по силам отдельно взятым государствам. При изучении проблем глобализации необходим взвешенный подход, с учетом того, что, по словам Б.С. Эбзеева, глобализация — не абсолютное зло и не абсолютное благо³. В данном контексте также нельзя не согласиться и с И.В. Левакиным, считающим утверждение о том, что для решения вызываемых процессом глобализации общемировых проблем необходимо объединение усилий различных государств, в целом верным, но нуждающимся в уточнении. Интересы различных государств

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 956.

² См.: Конституция Российской Федерации. Федеральные конституционные законы «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном гимне Российской Федерации». М., 2006. С. 111–112.

³ См.: Глобализация и государственное единство России / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2006. С. 6.

могут и не совпадать¹. Кроме того, процесс глобализации, по нашему мнению, неразрывно связан с таким свойством государства, как суверенитет, который является «политическим и юридическим выражением государственного владения и внешнеполитической самостоятельности»².

Именно эти утверждения, на наш взгляд, служат лейтмотивом полномочия Конституционного Суда РФ по разрешению дел о конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Иначе говоря, несмотря на задекларированный принцип имплементации международных норм в правовую систему Российской Федерации, во главу угла необходимо ставить национальные интересы, чем, собственно говоря, и руководствовались создатели Конституции 1993 г. при наделении Конституционного Суда РФ данным полномочием.

Между тем Конституционный Суд в определении от 29 апреля 1999 г. указал, что в соответствии со ст. 125 (п. «г» ч. 2) Конституции Российской Федерации, ст. 3 (подп. «г» п. 1 ч. 1) и 89 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Суд правомочен проверять конституционность лишь не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, а разрешение дел о проверке соответствия Конституции РФ вступивших в силу международных договоров Российской Федерации неподведомственно Конституционному Суду РФ³.

Полномочия органов конституционного правосудия зарубежных стран в области проверки конституционности международных договоров государства отличны от полномочий Конституционного Суда РФ. Так, согласно ст. 140а федеральной Конституции Австрии Конституционный суд Австрии вправе осуществлять контроль в отношении вступивших в силу для Австрии международных договоров, и признание им международного договора неконституционным обязывает компетентные органы предпринимать в соответствии с условиями самого договора и нормами международного права меры к прекращению договора или его изменению⁴.

Учитывая значимость данного направления деятельности, нам представляется, что наделение Конституционного Суда РФ дополнительной функцией по рассмотрению дел о конституционности уже вступивших в силу международных договоров Российской Федерации стало бы еще одним инструментом реализации принципа верховенства национальных интересов. Имеется два возможных пути осуществления указанного полномочия.

Первый — простое расширение полномочий путем внесения поправок в п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. Однако есть возможность, избе-

¹ См.: *Левакин И.В., Юртаева Е.А.* Государство и его свойства в условиях глобализации: проблемы единства и целостности России // *Гражданин и право.* 2007. № 1. С. 4.

² Там же. С. 6.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 29 апреля 1999 г. № 62-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статей 2, 3 и 12 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Перчаткина С.А.* Некоторые аспекты влияния конституционного правосудия на соотношение международного и конституционного права (на примере Австрии и Германии) // *Конституционное и муниципальное право.* 2009. № 20. С. 37.

жав известных длительных процедур, связанных с внесением поправок в Основной Закон, внести изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», т. к. п. 7 ст. 3 указанного Закона предусмотрено осуществление Конституционным Судом РФ иных полномочий, предоставляемых ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами.

Второй вариант видится в закреплении императивной процедуры прохождения через Конституционный Суд РФ всех международных договоров Российской Федерации на стадии проектной работы. Безусловно, данный вариант приведет к увеличению нагрузки на судей Конституционного Суда, но она будет не столь значительна, т. к. по данным Министерства иностранных дел Российской Федерации в 2008 г. было заключено 47 международных соглашений, а в 2009 г. — 53¹.

Таким образом, можно говорить о том, что, несмотря на свершившийся факт «встраивания» Российской Федерации в международную «правовую архитектуру», данная процедура не была для страны самоцелью. Как видно из рассмотренного полномочия Конституционного Суда РФ, для Российской Федерации абсолютным приоритетом являются ее внутренние интересы.

Кроме того, к ведению Конституционного Суда РФ относится, помимо рассмотрения дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, еще и рассмотрение конституционности договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, а также внутри-федеративных договоров. Вместе с тем, если при рассмотрении полномочия Суда по проверке конституционности международных договоров мы говорили о превентивном контроле, то рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ указанных выше категорий договоров осуществляется посредством последующего (репрессивного) контроля, т. е. контролю могут подвергнуться уже вступившие в силу договоры.

¹ См.: Официальный сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: http://www.mid.ru/spd_md.nsf (дата обращения: 18.12.11).

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ •

С.В. Ворошилова,
кандидат исторических наук, доцент
Саратовской государственной академии права
voroshilova-s-v@mail.ru

Правовая политика России в XIX – начале XX века по привлечению женщин к государственной службе

***Аннотация:** статья посвящена анализу законодательства, регулирующего правовое положение женщин, находящихся на государственной службе в России в XIX – начале XX в. Рассматриваются основные направления и особенности правовой политики России в данной сфере.*

***Ключевые слова:** правовая политика, Россия, женщины, государственная служба, профессия.*

***Summary:** article is devoted the analysis of the legislation regulating a legal status of women, being in public service in Russia in XIX beginning of XX centuries. The basic directions and features of a legal policy of Russia in the given sphere are considered.*

***Keywords:** the legal policy, Russia, women, public service, profession.*

Правовая политика в отношении женщин — это часть государственной политики, которая формирует правовой и социальный статус женщин, регламентирует их взаимоотношения с обществом и государством. Без тщательного исследования особенностей и основных этапов дореволюционной правовой политики в сфере прав женщин задача решения современных гендерных проблем недостижима. В связи с этим актуальным является обращение к истории вопроса и всестороннее осмысление правовой политики России в XIX — начале XX в.

В XIX в. произошли крупные социальные изменения в положении женщины, что неизбежно нашло свое отражение в правовой политике в сфере прав трудящихся женщин. Правовая политика по привлечению женщин к государственной службе в России в рассматриваемый период отличалась консерватизмом и непоследовательностью. В ходе буржуазных реформ середины XIX в. популярным среди женщин привилегированных сословий стало стремление к самостоятельному труду и экономической независимости. Данное явление было обусловлено, во-первых, ухудшением материального положения значительного слоя помещиков, что побуждало их дочерей и родственниц искать себе работу, а во-вторых, сложившимся противоречием между мировоззрением образованных женщин и господствующими консервативно-патриархальными взглядами на женский труд.

Привлечение женщин к государственной службе происходило постепенно. С 1864 г. женщины допускались на службу в Министерство юстиции, с

1869 г. — в Министерство путей сообщения и государственного контроля. В 70-е гг. XIX в. начался прием женщин на службу в таможи и другие учреждения министерства внутренних дел, а также в министерство земледелия. В 80–90-х гг. женщины принимались на службу в различные министерства: морское, финансов, торговли и промышленности, Императорского двора, в канцелярию Сената и Государственного совета. С 1906 г. женщины начали служить и в Государственной думе¹.

В 1871 г. всем министерствам был разослан указ, запрещающий прием женщин на службу. Он вошел в «Устав о службе по определению от правительства» в виде знаменитой 156 статьи, гласившей: «На канцелярские и другие должности во всех правительственных и общественных учреждениях, где места предоставляются по назначению от начальства и по выборам, воспрещается прием женщин даже и по найму»².

Однако поскольку без женского труда обойтись было невозможно, в дополнение к ст. 156 появилась ст. 157, в которой приводились исключительные случаи, когда женщины могли приниматься на службу. Женщины допускались на службу в общественные и правительственные учреждения к занятиям «по письменной и счетной частям» в женских заведениях Ведомства императрицы Марии, к должностям акушерок, фельдшеров и аптекарей в женских лечебных заведениях. Разрешался прием женщин во все учреждения Государственного Контроля, а также в Управление казенных железных дорог министерства путей сообщения, в Управление земледелия и Государственных имуществ, в Министерство юстиции и в канцелярию Правительствующего сената, но только по вольному найму, без прав и преимуществ, приобретаемых государственной службой, и не на штатные должности. Женщинам-врачам, занимающим медицинские должности, предоставлялись все права государственной службы, за исключением производства в чины и награждения орденами.

В примечании к ст. 157 министрам и главноуправляющим предоставлялось право решать, в каких подведомственных им учреждениях, в каком числе и для каких работ могут быть допущены женщины.

С 1904 г. женщин стали принимать на государственную службу почтово-телеграфными чиновниками 5 разряда, с возможностью повышать свой разряд и получать оклад и квартирное довольствие. Более того, впервые отмечалось, что женщины при прохождении службы могли быть назначены на должности начальников почтовых отделений, а знающие иностранные языки — на должности начальников почтово-телеграфных отделений. По выслуге 25 лет почтово-телеграфным чиновницам предоставлялось право на получение пенсии³.

В специальной инструкции, разработанной главным управлением почт и телеграфов в 1904 г. для женской службы, говорилось о предпочтении при приеме на службу девиц и бездетных вдов перед замужними женщинами. Определялся возраст поступления на службу — не менее 18 лет, кроме того,

¹ См.: Покровская М.И. Женский труд в России // Женский вестник. 1916. № 3. С. 49.

² Устав о службе по определению от правительства // Свод законов Российской империи. Т. III, кн. 1, ст. 156.

³ См.: Покровская М.И. Указ. соч. // Женский вестник. 1916. № 4. С. 66–67.

женщинам предоставлялся отпуск с сохранением содержания в течение 1 месяца на время рождения ребенка. Это норма имеет особое значение, т. к. законодательство, регулирующее труд женщин на фабриках и заводах, не предусматривало отпуск для беременных женщин.

15 мая 1906 г. от имени 151 депутата были внесены на обсуждение I Государственной думы «Основные положения законов о гражданском равенстве», одним из которых являлось требование отмены всех ограничений для женщин¹. В проекте закона о равноправии женщин, обсуждаемом Государственной думой, предлагалось предоставить женщинам равные с мужчинами права занимать все установленные законом должности по государственной и общественной службе, а также получать все установленные в законе звания и самостоятельно определять себе занятие². Однако роспуск Государственной думы помешал его утверждению.

9 января 1909 г. была утверждена новая инструкция о службе женщин по почтово-телеграфному ведомству, в которой более точно определялись требования к поступающим на службу женщинам: девицы и вдовы в возрасте от 18 до 30 лет, имеющие образование не ниже среднего. Принятым на службу женщинам при вступлении в брак разрешалось оставаться на службе лишь в том случае, если их муж являлся чиновником, состоящим на службе в том же почтово-телеграфном учреждении. Женщины были обязаны исполнять все служебные функции, за исключением упаковки корреспонденции в мешки и чемоданы. Одеты женщины, согласно инструкции, должны быть в закрытые скромные платья темных цветов, по возможности однообразных фасонов³. При обсуждении вопроса о замужестве почтово-телеграфных чиновниц в Государственной думе 21 мая 1913 г. начальник почт и телеграфов заявил, что если на почте будут дамы, то телеграфная служба расстроится⁴.

Подобные ограничения сохранялись несмотря на то, что по отзыву Министерства внутренних дел, женщины вполне успешно справлялись с обслуживанием телеграфных аппаратов и вообще с обязанностями почтово-телеграфных чиновников. Кроме того, в связи с недостатком в мужском техническом персонале, вызванным Первой мировой войной, женщины допускались даже к несению техническо-административных обязанностей, например для замены механиков при включении проводов в коммутаторы и для наблюдения за исправной работой быстродействующих аппаратов, причем в некоторых почтово-телеграфных округах разрешалось готовить женщин на должности станционных механиков⁵.

Служба женщин на железной дороге начинается с 1837 г., с открытия первой в России Царскосельской железной дороги. Поскольку одному сторожу невозможно было одновременно и осматривать пути, и пропускать поезда, министерство путей сообщения разрешило принимать жен и дочерей сторожей в качестве барьерных и переездных сторожей, в обязанности которых

¹ См.: Государственная дума. Стенографические отчеты. 1906 г. Сессия первая. Т. I. СПб., 1906. С. 379.

² См.: ГАРФ. Ф. 516. Оп. 1. Ед. хр. 8. Л. 4.

³ См.: *Покровская М.И.* Указ. соч. // Женский вестник. 1916. № 4. С. 67.

⁴ Там же. С. 68.

⁵ См.: ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Ед. хр. 11. Л. 182.

входило встречать поезда с фонарем как днем, так и ночью. По сведениям «Статистики служащих на железных дорогах участников пенсионных и сберегательно-вспомогательных касс», к 1909 г. на русских железных дорогах (за исключением Сибирской) было 392 314 служащих, из которых женщин — 34 658 (8,8 %). К началу XX в. женщины занимали должности сторожей, рабочих, служащих в конторах центрального и местного управления службы, начальников станций, телеграфистов¹.

Анализ законодательных актов, регулировавших трудовую деятельность женщин-служащих, показал, что расширение прав женщин на государственной службе происходило не сразу. Традиционно женскими сферами труда по законодательству считались педагогическая, врачебная и канцелярская деятельность.

Временным правительством было учреждено Юридическое совещание под председательством Ф.Ф. Кокошкина, в состав которого вошли члены Государственной думы М.С. Аджемов, В.А. Маклаков, Н.И. Лазаревский и Б.Э. Нольде². На заседании 14 марта 1917 г. Юридическое совещание постановило представить на усмотрение Временного правительства проект постановления «О расширении предоставленных лицам женского пола прав на поступление на государственную службу по гражданскому ведомству».

В проекте говорилось о том, что теперь женщины могли назначаться на все должности во всех учреждениях гражданского ведомства, с правами, обязанностями и ответственностью, с ними сопряженными, за исключением права на винопроизводство. Женщины, имеющие свидетельства об окончании курса не ниже женских гимназий, институтов, епархиальных женских училищ и других соответствующих им учебных заведений или получившие звание домашней учительницы, могли быть назначаемы на должности до восьмого класса включительно. Кроме того, проект предоставлял всем женщинам-служащим, прослужившим необходимые в соответствии с законом сроки, права на пенсионное от казны обеспечение независимо от пенсий, получаемых их мужьями или ими самими по службе мужей³.

5 августа 1917 г. Временное правительство приняло постановление «О расширении предоставленных лицам женского пола прав на поступление на государственную службу». В нем устанавливались равные права и равные обязанности женщин и мужчин при поступлении на государственную службу во все гражданские ведомства⁴. Реализовать намеченные изменения Временному правительству не удалось, в силу непродолжительности его существования.

Таким образом, основным нормативным актом, регулировавшим трудовую деятельность женщин-служащих в рассматриваемый период, была ст. 157 Устава о службе гражданской (1896 г.), определявшая права женщин на государственную службу. Женщины, получившие разряды (например, телеграфистки), звания (например, врачи), имели право на отдельные льготы

¹ См.: Покровская М.И. Указ. соч. // Женский вестник. 1916. № 9. С. 120.

² См.: ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Ед. хр. 11. Л. 25.

³ См.: ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Ед. хр. 11. Л. 11–25.

⁴ См.: ГАРФ. Ф. 1810. Оп. 1. Ед. хр. 76. Л. 184.

по службе (пенсии, пособия, отпуска), знаки отличия, форменную одежду; исключение составляли какие-либо права и преимущества, предоставлявшиеся государственной службой (производство в чин, разряд по шитью на мундире и награждение орденами).

Подводя итог, следует отметить, что давно назревшая необходимость реформы правового положения трудящихся женщин соответствовала сложным процессам, происходившим в российском обществе, и отразила изменения в социально-экономическом положении российских женщин. Вместе с тем правовая политика России по вовлечению женщин в профессиональную деятельность в XIX – начале XX в. носила противоречивый характер. Являясь значимым субъектом экономической жизни, женщины испытывали дискриминацию во всех профессиональных группах. Патриархальный характер правовой политики государства в сфере занятости женщин проявлялся в ограничении возможностей быть занятыми на государственной службе, в сферах деятельности, связанных с принятием управленческих решений, в жесткой регламентации допуска женщин к интеллектуальным профессиям.

Д.Н. Ермаков,

*доктор политических наук, профессор,
академик Российской академии естественных наук,
Российской академии социальных наук
ermakov@mail.ru*

Социальное страхование в Российской империи

***Аннотация:** в статье рассмотрены правовые аспекты формирования в дореволюционной России национальной системы социального страхования.*

***Ключевые слова:** социальная защита, социальное страхование, пенсионное обеспечение, страхование от несчастных случаев.*

***Annotation:** in the article the lawful aspects of the formation in the pre-revolutionary Russia of the national system of social insurance are examined.*

***Keywords:** the social protection, social insurance, pension guarantee, insurance against accidents.*

Замедленные темпы развития российского капитализма во многом обуславливали зачаточное состояние отечественного социального законодательства. С формальной точки зрения, история российского социального страхования берет свое начало с Закона от 8 марта 1861 г., предусматривавшего создание при казенных горных заводах товариществ, на которые возлагалось оказание помощи рабочим и членам их семей на случай болезни, старости и инвалидности¹. Средства создаваемых при казенных горных заводах страховых касс образовывались из взносов рабочих (2–3 % от заработка), удерживаемых заводоуправлением, штрафных сумм, взыскиваемых с рабочих за нарушение трудовой дисциплины. Принятое на основе выше-

¹ См.: Данский Б.Г. Страхование рабочих в России и на Западе. Т. 1. Вып. 2. СПб., 1913. С. 5.

указанного Закона Положение от 9 апреля 1881 г. «Об организации горно-заводских товариществ» обеспечение, предоставляемое их членам, именовало «пенсией».

Основной организационно-правовой формой социального страхования до появления Закона 1912 г. выступали фабрично-заводские товарищества, создаваемые в различных отраслях народного хозяйства, и в первую очередь, в горнозаводской промышленности. Закон Российской империи от 8 марта 1861 г. о горнозаводских товариществах достаточно абстрактно определял правовые черты их деятельности. Только через двадцать лет, 9 апреля 1881 г., было принято Временное положение об организации горнозаводских товариществ.

Совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности указанных товариществ осуществлялось в рамках «Положения о вспомогательных кассах горнозаводских товариществ казенных горных заводов и рудников» от 26 мая 1893 г. Оно, в частности, предусматривало обязательное учреждение указанных товариществ на государственных (казенных) горных заводах и рудниках. На частных заводах и рудниках, в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в закон 4 апреля 1862 г. и 9 марта 1892 г., учреждение товариществ было не обязательным и отдавалось в руки хозяев¹. Формально законодатель устанавливал ответственность предприятий перед рабочими за несчастные случаи.

Функции горнозаводских товариществ были достаточно разнообразны: выдача пенсий и ссуд, сбережение и инвестирование страховых капиталов, открытие потребительских лавок; они представляли интересы в суде. Участниками горнозаводских товариществ являлись все штатные работники и служащие, платившие ежемесячные взносы в размере от 2 до 3 % от заработной платы. Аналогичные платежи вносились и предприятием. Несмотря на всю ущербность функционирования горнозаводских касс, они охватывали ничтожно малую часть рабочих горной промышленности. На Урале существовало всего 13 товариществ, одно — на Северном Кавказе и одно — в Олонецкой губернии².

Работники горнозаводских товариществ имели право лечиться в больнице при предприятии. Размеры пенсионных выплат зависели от непрерывного стажа работы в организации. При стаже свыше 35 лет размер пенсии мог составлять до 50 % от заработной платы. В случае потери трудоспособности и при стаже работы до 35 лет работники получали право на пенсию в размере от 1/6 до 1/2 от прежнего заработка. Работникам, увольняемым с предприятия по состоянию здоровья, предусматривались единовременные выплаты. Вдовам и сиротам в этом случае выдавалось пособие в размере 1/3 годового оклада инвалида, вдове без детей — 1/6 от годового оклада, а для вдовы с детьми — 3/8 годового оклада.

Горнозаводские товарищества первоначально имели достаточно демократическую структуру управления. Во главе стоял попечительский совет

¹ См.: СУ. 1893. № 131.

² См.: Вишневецкий А. Развитие законодательства о социальном страховании в России. М., 1926. С. 10.

в составе председателя, назначаемого заводским управлением, и четырех членов, избираемых рабочими сроком на три года из числа местных домохозяев. По Закону Российской империи от 15 мая 1901 г. обеспечение лиц, получивших увечья, должно было производиться самими предприятиями. В этом случае кассы выплачивали добавочную пенсию. Особо тяжелым представлялось положение с производственным травматизмом и увечьями. Специального законодательства не существовало, а общегражданские законы не устанавливали каких-либо определенных сумм за конкретные увечья, суды были свободны в выборе размеров компенсаций. До 1904 г. работники, получившие увечье на производстве, могли предъявлять иски, основываясь на гражданском законодательстве, за исключением специальной ответственности железнодорожных и паровозных предприятий¹. К данным делам применялись положения ст. 684 Свода законов Российской империи. Судебная процедура рассмотрения подобного рода дел отличалась волокитой и не была доступна для работников. Незначительные пособия рабочим предусматривались и Законом Российской империи от 3 июня 1886 г. и инструкцией, утвержденной министром финансов в 1890 г. Речь идет о штрафах, взыскиваемых с рабочих за нарушения трудовой дисциплины, возвращавшихся к работникам уже в виде компенсационных выплат в случае травм и увечий. Однако в данном случае говорить о каком-либо социальном страховании не приходится: во-первых, штрафы не имели целевого характера (платежи взымались не систематически и не от конкретного заработка работника, а за совершение дисциплинарных проступков). Во-вторых, законодательство о штрафах распространялось не на все губернии, а на предприятия, подчиненные надзору фабричной инспекции по горному делу. В-третьих, товарищества представляли своеобразные «цеховые организации», организованные по принципу касс взаимопомощи. Решением Государственного совета от 29 мая 1895 г. в ведении Министерства торговли и промышленности на отдельных предприятиях за счет сумм денежных взысканий, налагаемых судами на заведующих фабричными предприятиями, формировался так называемый общеимперский штрафной капитал. Согласно положению от 8 июня 1901 г. и инструкции от 7 мая 1902 г. на выдачу пособий должны были расходоваться проценты, набегающие на общеимперский страховой капитал, и 50 % от взысканий, поступивших в течение финансового года. Штрафные капиталы существовали и при горных промыслах.

Пенсионное обеспечение рабочих в России началось с принятия законов о пенсионном страховании рабочих и служащих казенных заводов: «Временные правила о пенсиях казенных горных заводов и рудников утратившим трудоспособность на заводских или рудничных работах» от 15 мая 1901 г.² Несмотря на взаимную противоречивость указанных нормативных актов, они сыграли важное значение в совершенствовании национального законодательства о социальном страховании. Они послужили хорошей теоретической платформой, а практика их реализации создала предпосылки для

¹ См.: Свод законов Российской империи. Т. 10, ст. 683; т. XII, ст. 329, 330.

² См.: СУ 1905. № 55, ст. 427; прил. к ст. 821 Устава Горного; Устав о промышленном труде. Т. VII, гл. VI.

принятия «основного» закона от 2 июня 1903 г. «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности». Положением от 2 июня 1903 г. «О страховании рабочих от несчастных случаев» вводилось обязательное государственное страхование от производственного травматизма¹. Страхование осуществлялось за счет владельцев предприятий.

До принятия Закона «О страховании от несчастных случаев» работники могли предъявлять иски к работодателю, руководствуясь общегражданским законодательством. Однако Свод законов Российской империи при рассмотрении дел о возмещении вреда, причиненного работнику в результате несчастного случая либо профессионального заболевания, не учитывал специфики указанного рода дел. Исключение составляли положения статей 683, 329–330 Свода законов о специальной ответственности владельцев железнодорожных и судоходных компаний. В ст. 684 Свода законов указывалось: «Всякий обязан вознаградить за вред и убытки, причиненные кому-либо его деянием или упущением, хотя бы сие деяние или упущение и не составляло ни преступления, ни проступка, если только будет доказано, что он не был принужден к тому требованием закона или правительства или необходимою личною обороною, или же стечением таких обстоятельств, которые он не мог предотвратить». Общегражданское законодательство в ст. 574, 644, 647, 657–661, 675, 676 Свода законов Российской империи регламентировало вопросы вознаграждения за вред и убытки, причиненные преступлением или проступком. Ответственность за вред, причиненный деяниями, не признаваемыми преступлениями или проступками, регулировалась ст. 684, 685 и 687 т. X части первой Свода законов. В соответствии со ст. 687 Свода законов не подлежали вознаграждению «вред и убытки, происшедшие от деяния случайного, учиненного не только без намерения, но и без всякой со стороны учинившего оное неосторожности».

Таким образом, в ходе судебного заседания бремя доказывания вины работодателя целиком возлагалось на пострадавшего работника, не имевшего для этого достаточных знаний и финансовых ресурсов. На практике рабочих при поступлении на работу нередко лишали права обращения в суд в случае получения увечья на предприятии. Например, в расчетные книжки Московского акционерного общества Монины юристы включили следующее положение: «При производстве работы мы, рабочие, обязуемся быть осторожными и в случае увечья или иного несчастного случая не требовать от конторы никакого вознаграждения»². Добропорядочные судьи, осознавая ненормальность существующего положения, по собственной инициативе стали возлагать бремя доказывания на ответчика.

Отсутствие обязательного страхования от несчастных случаев частично восполнялось возникновением коммерческого страхования. В 1888 г. были образованы акционерные страховые общества «Россия» и, несколько позднее — «Помощь», а в 1892 г. было учреждено АО «Заботливость». Однако

¹ См.: Литвинов-Фалинский В.П. Новые законы о страховании рабочих. СПб., 1912. С. 93–130.

² Шельмагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство России. М., 1947. С. 93.

правила страхования вышеперечисленных акционерных страховых обществ предусматривали, что страховые выплаты зависят не от размера заработной платы работника, а от внесенных работодателем страховых тарифов. Одновременно существовали достаточно казуистичные процедуры признания того либо иного происшествия с работником на предприятии страховым случаем. В утвержденных Министерством финансов 20 июля 1887 г. «Общих условиях по коллективному страхованию от несчастных случаев» к страховым случаям не относились: нетрудоспособность, наступившая от всех болезней, не вызванная несчастным случаем; техногенные и природные катаклизмы, революции и военные действия; противоправные, умышленные действия застрахованного лица (в том числе членовредительство, суицид); наступление вреда во внерабочее время.

Следует отметить, что коммерческое страхование, по мнению дореволюционных специалистов, охватывало до половины численности промышленного пролетариата страны¹. Очевидными преимуществами коммерческого страхования по сравнению с существовавшим процессуальным порядком возмещения вреда через суд являлось наступление страхового случая и осуществление выплат без доказывания вины работодателя. Однако страховщики старались минимизировать свои издержки и отделяться от застрахованных выплатой минимальных сумм. Получившие травмы работники не могли рассчитывать и на объективную медицинскую экспертизу, т. к. она осуществлялась врачами, получавшими вознаграждение от страховщиков. Нередко деятельность страховых акционерных обществ вызывала недовольство не только со стороны работников, но и со стороны предпринимателей. Владельцы промышленных предприятий высказывали недовольство высоким уровнем административных расходов и высокими дивидендами, выплачиваемых страховыми обществами своим акционерам.

Объективные реалии подталкивали развитие страхового бизнеса по пути создания специальных обществ взаимного страхования, ориентированных на страхование гражданской ответственности предпринимателей. К началу 1903 г. на территории Российской империи было создано всего три общества взаимного страхования: Рижское, Одесское, Ивано-Вознесенское. В процессе создания пребывали общества: «Горнопромышленников Юга России», «Петербургское», нефтепромышленников Баку, золотопромышленников Урала, Амура, Кутаисских марганцевых промышленников. Создание обществ взаимного страхования вызывало негативную реакцию у коммерческих страховых обществ, находивших поддержку в правительственных кругах.

Общества взаимного страхования принимали на себя гражданскую ответственность своих участников — работодателей за риски причинения вреда жизни и здоровью застрахованному лицу, произошедшие в результате несчастного случая. В отличие от акционерных коммерческих страховых обществ общества взаимного страхования предоставляли более высокие размеры выплат. Например, при полной потере трудоспособности семейным

¹ См.: *Гринберг П.* Страхование от несчастных случаев в 1901 г. // *Страховое обозрение.* 1902. № 11. С. 652; *Пресс А.А.* Страхование рабочих в России. СПб., 1900. С. 25; *Луиц М.Г.* Сборник статей. М., 1909. С. 163.

работникам компенсировался полный заработок и 2/3 заработка женщинам и одиноким мужчинам (но не более 240–300 рублей в том случае, если заработок превышал указанную сумму). По состоянию на июнь 1903 г. в акционерных коммерческих обществах было застраховано 890 тысяч работников, а в обществах взаимного страхования — 76 тысяч¹. Общества взаимного страхования привлекали более низкими размерами страховых взносов и подконтрольностью со стороны страхователей-работодателей. Важной вехой на пути развития российского страхового законодательства стало принятие 2 июня 1903 г. Закона «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности»².

Закон обязывал предпринимателей-владельцев предприятий (фабрик и заводов) страховать работников от несчастных случаев на производстве. Формами обеспечения работников выступали пенсии и пособия. Пособия по временной утрате трудоспособности назначались со дня несчастного случая до ее восстановления либо получения инвалидности в размере половины заработка. Закон признавал принцип профессионального риска, ответственности предприятий-источников повышенной опасности. В случае утраты трудоспособности менее, чем на четыре дня, пособие не выплачивалось. Семьи, потерявшие кормильца, могли рассчитывать на пенсионное обеспечение: вдовам выплачивалось до 1/3 от заработка супруга пожизненно; детям (в том числе усыновленным) — 1/6 заработка кормильца до достижения возраста 15 лет, а круглым сиротам — 1/4 заработка; братьям и сестрам, круглым сиротам — по 1/6 заработка до 15 лет; родственникам по прямой восходящей линии — по 1/6 заработка умершего пожизненно.

К очевидным недостаткам Закона относилась, в первую очередь, ограниченная сфера его действия. Он распространялся исключительно на фабрично-заводские, горные и горнозаводские предприятия. Рассчитывать на получение пенсии по увечью не могли ремесленные работники, работники строительства, сельского хозяйства, мелких мастерских. Законодатели к предприятиям фабричной промышленности относили организации, насчитывавшие более 20 рабочих. Проблема заключалась в том, что подавляющее большинство фабрик в Российской империи относились к разряду малых предприятий, насчитывавших не более 20 работников. Вторым недостатком представляется отказ российского законодателя от последовательного возведения в законе принципа профессионального риска. Законодательство освобождало предпринимателя от ответственности за вред, причиненный работникам в случае их злого умысла либо грубой неосторожности. Предприниматель также освобождался от ответственности за действие непреодолимой силы. Понятие «грубая неосторожность» работника толковалась в изданных позднее инструкциях как «техническая неграмотность» потерпевшего. Третий недостаток закона заключался в отсутствии ответственности предприятия при наступлении нетрудоспособности или смерти работника в результате профессионального заболевания.

¹ См.: *Пресс А.* Страхование рабочих в России. СПб., 1900. С. 26.

² См.: СУ 1903. № 81, ст. 912; Свод законов Российской империи. 1913. Т. XI, ч. 2.

К одной из недоработок Закона следует также отнести перерыв в лечении пострадавшего работника. В соответствии со ст. 10 владелец предприятия обязывался «возмещать потерпевшему расходы по лечению, впредь до излечения или до прекращения лечения» таким образом, что всякий перерыв в лечении, даже краткосрочный, лишал потерпевшего работника права на оплату лечения. И, наконец, срок исковой давности по делам о производственных травмах устанавливался в два года со дня несчастного случая. В условиях отсутствия надлежащей системы учета и регистрации случаев производственного травматизма, при проявлении впоследствии негативных последствий травмы работники сталкивались со сложностью доказывания происшествия. Работник имел право на возмещение при условии получения инвалидности и увольнения с предприятия. Однако на основании решения гражданско-кассационного департамента Правительственного Сената № 82 от 1910 г., если работник продолжал работать на предприятии на тех же условиях, его лишали какой-либо компенсации. Таким образом, предприниматель предлагал пострадавшему остаться на работе на той же должности и с окладом, а затем увольнял работника. Срок исковой давности при этом не приостанавливался.

В Законе значительно ограничивалось право семьи на возмещение вреда, причиненного работнику. В ст. 1 право семьи на получение пенсии определялось следующими условиями: смерть работника должна последовать либо незамедлительно после несчастного случая, либо в период лечения, либо в течение первых двух лет со дня несчастного случая, если лечение было прекращено раньше. Однако в случае прекращения лечения в силу его неэффективности и смерти пострадавшего, пенсия не выплачивалась.

Пострадавшие работники могли рассчитывать на пенсию в размере 2/3 от заработка. При этом процент потери трудоспособности определялась исключительно на основе ведомственных нормативных актов. В Приложении к Правилам, утвержденным министром внутренних дел 5 июня 1904 г., «К руководству для определения ослабления или утраты трудоспособности от телесных повреждений вследствие несчастных случаев» определялся процент утраты трудоспособности. Например, утрата зрения на один глаз определялась в размере 35 % утраты трудоспособности, повреждение черепа с осложнениями — в 70 %, а потеря слуха на оба уха — в 50 %¹. В условиях полного отсутствия в Российской империи каких-либо медицинских экспертных комиссий (медицинскую «экспертизу» осуществляли врачи, работавшие у работодателей) говорить о полноценном возмещении вреда, причиненного здоровью, не приходилось². При исчислении размера пенсионного обеспечения пострадавшего работника за основу брался его средний годовой заработок, определявшийся путем деления фактического заработка на число фактических рабочих дней и умножения полученного частного на

¹ См.: СУ 1904. № 165, ст. 1723.

² Известно существование нескольких независимых экспертных организаций: Бюро Врачебной экспертизы при Санитарном отделе Московского отделения Русского технического общества; специальный Медико-механический институт, учрежденный Съездом горнопромышленников в Харькове; Бюро врачебной экспертизы при Московском обществе фабричных путей.

260. Но число рабочих дней в году заведомо больше, чем 260 (фактически 300 дней). Следовательно, работодатель всегда оставался в лучшем положении, чем наемный работник. В результате заработок снижался не менее, чем на 10 %. Вместо 100 рублей за исходную принималась сумма 90 рублей, и полная пенсия составляла лишь 60 %, а для отдельных категорий работников — 45 % годового заработка¹.

Закон от 2 июня 1903 г. устанавливал сложную систему ответственности за полученные увечья. Во-первых, не было создано единой системы ответственности для всех организаций. Неграмотный рабочий должен был знать: подпадает ли его случай под действие общегражданских законов либо должны применяться положения закона от 2 июня 1903 г., либо должны применяться специальные законы об обеспечении работников казенных предприятий. Закон не распространялся на случаи причинения вреда здоровью, не повлекшие за собой утраты трудоспособности, порчи мебели, одежды (например, обезображивание лица вдовы или девицы). Причиненный вред возмещался по общегражданским законам (ст. 662 т.Х, ч. 1 Свода законов Российской империи).

Творцы закона 1903 г. создали заведомо невыгодные условия для работодателей. Закон установил право предпринимателей страховать себя от уплаты вознаграждения по несчастным случаям в страховых обществах, а также в обществах взаимного страхования. На 1908 г. в России насчитывалось одиннадцать обществ взаимного страхования, действовавших на основании «Общих условий страхования гражданской ответственности предпринимателей по несчастным случаям с рабочими» от 9 апреля 1904 г. Исковые заявления к страховым организациям предъявлял работодатель, а по «Общим условиям коллективного страхования» от 13 мая 1905 г. иски к страховщику должны были предъявлять пострадавшие работники. Тем самым предприниматель перекладывал ответственность за вред, причиненный работнику, на страховщиков.

Новеллой закона представляется требование о досудебном улаживании спора — достижении мирового соглашения между работодателем и работником. В ст. 31 подробно описывалась процедура заключения: в случае достижения соглашения стороны обязывались зафиксировать его условия у фабричного инспектора. Если участники конфликтной ситуации не пришли к соглашению, фабричный инспектор обязывался не доводить дело до суда и достигнуть мирового соглашения. Закон 1903 г. не признавал организацию виновной за вред, причиненный работнику. Ответственность персонифицировалась на личности владельца, его наследниках. Вероятной причиной следует считать отсутствие в Российской империи специального фонда, ответственного за выплату пособий, на случай банкротства предприятия. Попытка создания подобного фонда неоднократно предпринималась, но так и не была доведена до логического завершения по причине начала Русско-японской войны. Вместе с тем ст. 46–47 Закона возлагали обязанности на наследников работодателя и удерживали определенную сумму при объявле-

¹ См.: *Козьминых-Ланин И.М.* Закон 2 июня 1903 года о вознаграждении рабочих и служащих, потерпевших от несчастных случаев, и опыт применения его в жизни. М., 1909. С. 7.

нии организации банкротом. В случае продажи предприятия работодатель принуждался застраховать платежи в пользу увеченных и внести указанные платежи в банковское учреждение. Важное значение имели «Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев вольнонаемных мастеровых, рабочих и служащих в артиллерийских заведениях военного ведомства, а равно членов семейств сих лиц»¹. Они стали основой для разработки последующих законов 1905–1906 гг. В частности, 6 июня 1905 г. был принят закон «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев и повреждений в здоровье мастеровых, рабочих и вольнонаемных служащих в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности ведомства Кабинета его императорского величества и уделов»².

Перечислим основные нормативные акты, регламентирующие обеспечение возмещения ущерба пострадавшим от несчастных случаев на предприятиях различных отраслей экономики: 19 декабря 1905 г. — Закон «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев или утративших трудоспособность на работах мастеровых, рабочих и вольнонаемных служащих в Государственной типографии, а равно членов семейств сих лиц»³; Закон об обеспечении рабочих сенатской типографии от 6 марта 1906 г. «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев или утративших трудоспособность на работах мастеровых, рабочих и вольнонаемных служащих Сенатской Типографии, а равно членов семейств сих лиц»⁴; закон об обеспечении рабочих морского ведомства «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев и повреждений в здоровье вольнонаемных мастеровых, рабочих и служащих морского ведомства, а равно членов семейств сих лиц»⁵; закон об обеспечении рабочих казенных портов «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов семейств сих лиц, состоящих в ведении торговых портов казенных предприятий»⁶; закон об обеспечении рабочих и служащих промышленных и технических заведений Министерства финансов от 19 апреля 1911 г. «О вознаграждении вследствие несчастных случаев мастеровых, рабочих и вольнонаемных служащих, а равно членов семейств сих лиц в промышленных и технических заведениях министерства финансов». Законодательство о страховании от несчастных случаев в Российской империи, несмотря на ограниченность и заимствование у Германии основополагающих положений, сыграло важную роль в формировании национальных систем «социальной безопасности».

¹ См.: СУ. 1905. № 55, ст. 427.

² См.: СУ. 1906. № 52, ст. 52, 337–338.

³ См.: СУ. 1906. № 44, ст. 255.

⁴ См.: СУ. 1906. № 67, ст. 232.

⁵ См.: СУ. 1906. № 122, ст. 672.

⁶ См.: СУ. 1906. № 173, ст. 1040.

И.Ю. Ташбекова,

кандидат юридических наук, доцент, зав.
кафедрой Юго-Западного государственного
университета
tash-irina@yandex.ru

Медицина приказов общественного призрения в России второй половины XIX – начала XX века (историко-правовой аспект)

***Аннотация:** в представленной статье рассматривается деятельность приказов общественного призрения в России во второй половине XIX – начале XX в. по предоставлению медицинской помощи населению и ее правовое регулирование.*

***Ключевые слова:** приказы общественного призрения, медицинская помощь, здравоохранение, правовые основы.*

***Summary:** in presented article activity of public aid establishments in Russia in second half XIX – the XX-th century beginning on granting of medical aid to the population and its legal regulation is considered.*

***Key words:** public aid establishments, medical aid, public health services, legal bases.*

Здравоохранение в России во второй половине XIX – начале XX в. стало развиваться стремительными темпами, о чем свидетельствует принятие Устава врачебного 1857 г.

Участие в медицинском деле для оказания помощи населению принимали приказы общественного призрения, на иждивении которых находились больницы, богадельни, дома для умалишенных и другие медицинские заведения. Приказы общественного призрения, созданные еще при Екатерине II, были учреждены в каждой губернии для осуществления общественного призрения под руководством гражданских губернаторов.

Е.В. Дуплий, рассматривая приказы общественного призрения с момента их учреждения и до момента ликвидации, утверждает, что «для создания приказов общественного призрения имелись правовые, социально-экономические, демографические и тому подобные предпосылки»¹. Приказы общественного призрения были необходимостью, т. к. они являлись единственными учреждениями, предоставлявшими медицинскую помощь в городах.

«Основное предназначение Приказов общественного призрения — создание новой системы помощи нуждающимся и бедным, которая объединила в себе учреждения общественного призрения и медицинской помощи»². Приказы общественного призрения осуществляли свою деятельность только в городах, а устройство и содержание больниц в селах зависело от усмотрения помещиков.

Нормативной основой функционирования медицинских учреждений приказов общественного призрения в России в период второй половины

¹ Дуплий Е.В. Приказы общественного призрения: правовые, организационные и финансово-экономические основы деятельности (1775 — 1864 гг.). М., 2005. С. 55.

² Жильская Л.В. Здравоохранение в рыночной экономике // Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России. 2005. № 2. С. 141.

XIX — начала XX в. явился Устав о общественном призрении¹. Данный устав имел три редакции (1857, 1892 и 1915 годов), однако вопросы регулирования медицинской деятельности наиболее полно отражены в Уставе редакции 1892 г.

Приказы общественного призрения находились в непосредственном ведении Правительствующего сената и Министерства внутренних дел, и их деятельность не зависела от губернских правлений и палат. Таким образом, была воплощена идея Петра I о подчинении дела общественного призрения государственному органу с полицейскими задачами².

Приказы общественного призрения являлись самостоятельными учреждениями в финансово-хозяйственной части. При образовании каждый приказ получал денежные средства в размере 15 тысяч рублей, которые шли на нужды соответствующих учреждений. Приказы общественного призрения наделялись правом получать доходы от пожертвований, кредитных операций, в результате выдачи ссуд под залог имущества и др.

Приказы общественного призрения несли обязанность по устройству и содержанию богаделен и больниц, домов для неизлечимо больных и умалишенных, воспитательных и сиротских домов, городских начальных школ, работных домов для «праздношатавшихся», смиренных домов. «Однако приказы действовали не единообразным, а часто с большими недостатками образом в отношении к удобнейшему призрению людей в их заведениях»³.

Больницы приказов общественного призрения подчинялись Медицинскому департаменту Министерства внутренних дел, а местный надзор осуществляли губернские врачебные управы⁴. Врачебные управы, являясь органами государственного управления, осуществляли регулирование деятельности медицинских учреждений приказов общественного призрения в следующих направлениях: а) организация лечебно-профилактической деятельности; б) издание правовых актов в виде инструкций и правил для организации предоставления медицинской помощи населению; в) формирование штата учреждений приказов общественного призрения квалифицированными врачебными кадрами; г) контроль за деятельностью больниц «приказной медицины».

Медицинские учреждения, входившие в систему «приказной медицины», можно разделить на три вида: обычные больницы (госпитали), дома для неизлечимо больных и лечебницы для лиц, страдающих психическими заболеваниями (душевнобольных). Врачи учреждений приказов общественного призрения приравнивались по своему званию к медицинскому чиновнику независимо от места прохождения службы.

Больницы приказов общественного призрения осуществляли прием бедных и неимущих, а также имущих больных за умеренную плату, но при наличии свободных мест⁵. Хотелось бы отметить, что к неимущим больным

¹ См.: Устав о общественном призрении // СЗ РИ. СПб., 1857. Т. XIII; Устав о общественном призрении // СЗ РИ. СПб., 1892. Т. XIII.

² См.: *Дуплий Е.В.* Указ. соч. С. 55.

³ РГИА. Ф. 1287. Оп. 12. Д. 58. Л. 1.

⁴ См. ст. 583 Устава о общественном призрении (СЗ РИ. СПб., 1857. Т. XIII); ст. 197 Устава о общественном призрении (СЗ РИ. СПб., 1892. Т. XIII).

⁵ См. ст. 584 Устава о общественном призрении (СЗ РИ. СПб., 1857. Т. XIII); ст. 199 Устава о общественном призрении (СЗ РИ. СПб., 1892. Т. XIII).

относились: 1) канцелярские чиновники и нижние служащие, не имевшие по месту служения врачей; 2) отставные лица по государственным ведомствам; 3) солдатские и матросские жены и дети, не состоявшие на государственной службе; 4) мещане, не имевшие недвижимости; 5) местные купцы и мещане, имевшие недвижимость, при условии, что они направляли денежные средства на нужды больниц; 6) государственные крестьяне, отпущенные на волю; 7) люди иных состояний, обремененные пропитанием больших семейств¹.

Медицинская помощь социально незащищенным слоям населения в больницах приказов общественного призрения предоставлялась бесплатно, однако, если малоимущий принадлежал к какому-либо ведомству, помещику или обществу, то установленная плата взыскивалась с этих ведомств, помещиков или обществ, ведению которых принадлежал призреваемый².

Необходимо отметить, что лечебные заведения приказов общественного призрения не отвечали требованиям, предъявляемым к медицинским заведениям. Как отмечал Б.Б. Веселовский, «больницы приказа общественного призрения напоминали собой не лечебные, а скорее богоугодные заведения. Сюда на “излечение” отправлялись гражданские и воинские чины, арестанты и т. п. Лишь безысходная нужда побуждала обывателей прибегать к услугам этих больниц, в которых в большинстве случаев, не было даже малейшего намека на сносное лечение»³.

М.Б. Мирский, анализируя предоставляемую медицинскую помощь в России в XIX в., отмечает, что большинство из больниц приказов общественного призрения были неблагоустроенными и с невысоким качеством медицинской помощи, кроме того, количество таких лечебных заведений недостаточно для действительного предоставления медицинской помощи: «были губернии, где на всю территорию приходилось от одной до четырех больниц, и то в губернских, а иногда в уездных городах»⁴. Однако в уездных и губернских городах до введения земских учреждений это были единственные лечебные заведения, поэтому возможно говорить об отсутствии обращаемости заболевших лиц в лечебные заведения для получения медицинских услуг в виду их малозначительности. Только в исключительных случаях население городов обращалось к врачам приказов общественного призрения. Анализируя медицинскую деятельность в Московской губернии периода второй половины XIX в., Ю.А. Арутюнов констатирует, что «лишь только 45 % жителей губернии пользовались мифической врачебной помощью, остальная часть жителей губернии не имела и этого»⁵. В остальных губерниях процент населения, пользовавшегося медицинской помощью, был ниже, чем по Московской губернии.

Однако, несмотря на недостаточно высокий уровень содержания в больницах приказов общественного призрения, данный вариант организации здравоохранения позволил государству обеспечить равную доступность медицинской помощи социально незащищенным категориям населения. Таким образом,

¹ См. ст. 586 Устава о общественном призрении (СЗ РИ. СПб., 1857. Т. XIII).

² См. ст. 585 Устава о общественном призрении (СЗ РИ. СПб., 1857. Т. XIII).

³ Веселовский Б. История земства за 40 лет. СПб., 1909. Т. 1. С. 267–268.

⁴ Мирский М.Б. Медицина России X–XX веков: очерки истории. М., 2005. С. 307.

⁵ Арутюнов Ю.А. Земская медицина в Московской губернии во второй половине XIX – начале XX в. М., 2000. С. 28.

в результате учреждения приказов общественного призрения в России была создана разветвленная сеть гражданских медицинских учреждений, в которых беднейшим слоям населения оказывалась бесплатная медицинская помощь.

За время своего существования приказы общественного призрения открыли в стране 519 больниц с 11,5 тысячами коек, 33 дома для умалишенных, 107 богаделен и инвалидных домов, 4 фельдшерские школы¹. Можно увидеть, что приказы общественного призрения увеличили количество богоугодных заведений с 418 до 856², при этом количество больниц увеличилось почти вдвое.

Количественное увеличение больниц, подведомственных приказам общественного призрения, не повлекло за собой качественного улучшения медицинской помощи, что подтверждает начальник II отделения Хозяйственного департамента МВД Константин Антонович Мушинский: «наши городские больницы и богадельни увеличили лишь немного свои бюджеты, но нисколько не продвинулись в своем благоустройстве»³.

В связи с реформами 60-х гг. XIX в. произошло изменение в структуре и деятельности приказов общественного призрения, а с введением в 1864 г. «Положения о губернских и уездных учреждениях»⁴ большинство приказов общественного призрения прекратили свое существование. В связи с тем, что вышеуказанное положение распространялось не на все губернии Российской империи, а лишь только на 40 губерний Европейской части России⁵, то до начала XX в. приказы общественного призрения еще продолжали существовать в ряде губерний, со 142 подведомственными учреждениями, в том числе со 112 больницами⁶.

Анализируя положение приказов общественного призрения, Ю.Н. Малека отмечает, что «даже к концу XIX века положение дел в приказах общественного призрения не удовлетворяло элементарным требованиям не только по ведению хозяйства, но и по организации призрения и оказания помощи нуждающимся»⁷. Одной из причин невозможности удовлетворить все потребности в медицинской помощи неземскому населению являлось неудовлетворительное состояние помещений приказных больниц⁸.

Таким образом, можно обозначить главный недостаток системы врачебного дела приказов общественного призрения — сословный характер предоставления медицинской помощи, который существовал в России второй половины XIX в., несмотря на то, что «законодательно была закреплена обязанность врачей оказывать медицинскую помощь вне зависимости от социального статуса и материального положения нуждающегося»⁹. Существенным недо-

¹ См.: Самойлов В.О. История российской медицины. М., 1997. С. 87; Мушинский К. Устройство Общественного призрения в России. СПб., 1862. С. 5.

² См.: Там же. С. 58.

³ См.: Мушинский К. Указ. соч. С. 59.

⁴ См.: Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // ПСЗ РИ. Собр. II. 1867. Отд. I. Т. XXXIX. № 40457.

⁵ Первоначально «Положение о губернских и уездных учреждениях» от 1 января 1864 г. распространялось только на 34 губернии, располагавшиеся в Европейской части России, и лишь только к концу 1870-х гг. число таких губерний составило 40.

⁶ См.: Дуплий Е.В. Указ. соч. С. 54.

⁷ Малека Ю.Н. Социальная деятельность Российского государства: исторический опыт управления процессами: XVIII — начало XX в. : дис. ... д-ра ист. наук. М., 2003. С. 245.

⁸ См.: РГИА. Ф. 1287. Оп. 20. Д. 1522. Л. 14–15.

⁹ Жильская Л.В. Указ. соч. С. 141.

статком в организации деятельности врачебного дела в приказах общественного призрения явился территориальный принцип функционирования — в деревнях и селах больницы приказов практически отсутствовали.

Положительной стороной функционирования медицинских учреждений приказов общественного призрения являлся сам факт существования таких учреждений, которые имели правовую основу предоставления бесплатной медицинской помощи социально незащищенным слоям населения, а также организация разветвленной системы больничных заведений приказов общественного призрения, что позволило обеспечить рост государственной медицины, получение практического медицинского опыта, имевшего значение для развития медицинской науки.

О.Г. Ларина,

кандидат юридических наук, доцент
Юго-Западного государственного университета

В.Ю. Байбаков,

кандидат исторических наук, доцент
Юго-Западного государственного университета
lelyc@mail.ru

Развитие учений меркантилистов и их влияние на экономическую политику и законодательство России в XVIII веке

***Аннотация:** в статье рассматривается проблема влияния идей меркантилизма на политику России в XVIII в. Авторы делают вывод о том, что рассматриваемое учение легло в основу многих преобразований, в том числе проводимых Петром I. Идеи меркантилизма оказали значительное влияние на расширение и укрепление торговых отношений в России в XVIII в.*

***Ключевые слова:** меркантилизм, политика, законодательство, экономика.*

***Summary:** in this article the authors examine the problem of influence of mercantilism on the policy of Russia in the XVIII century and conclude that the present teachings became the foundation of many transformations, including those conducted by Peter I. According to the authors, the idea of mercantilism had a significant impact on the expansion and strengthening of trade relations in Russia in the XVIII century.*

***Keywords:** mercantilism, a policy, the legislation, economy.*

В теории государства и права, экономике, истории политических и правовых учений важное место занимает исследование взглядов меркантилистов как на государство и политику в целом, так и на финансовую и экономическую сферы в частности. В настоящее время интерес вызван еще и проводимой экономической и финансовой политикой, кризисным состоянием экономики и поиском оптимальных путей решения проблемных вопросов.

В России идеи меркантилизма получили развитие в XVII–XVIII вв.: А.Л. Ордин-Нащокин, И.Т. Посошков, Ю. Крижанич и другие мыслители предложили ряд мер в целях процветания государства и народа России.

Известно, что меркантилизм зародился как экономическое учение раннего капитализма в последней трети XV — середине XVI в. и обосновывал

политику, направленную на увеличение денежного богатства только законодательным путем. Главным же элементом меркантилизма XVII в. была политика активного протекционизма, поддержка экспансии торгового капитала, поощрения отечественной промышленности¹.

В России одним из первых сторонников и пропагандистов идей меркантилизма являлся А.Л. Ордин-Нащокин (1605–1680), видный политический деятель и дипломат при дворе Алексея Михайловича. Внимательно знакомясь с экономикой Западной Европы, он первый провозгласил правило, что «доброму не стыдно навязать и со стороны, у чужих даже у своих врагов», но при этом заимствовать нужно лучшее: «какое нам дело до иностранных обычаев, — говорил нет — их платья не по нас, а наше не по них». В его проектах проглядывалась идея соглашения общеевропейской культуры с национальной самобытностью. Главной задачей своей деятельности Ордин-Нащокин считал развитие промышленности и торговли в стране, он стремился к принятию законодательных мер, освобождающих страну от импорта тех товаров, которые могут в ней производиться с целью поддержки отечественного промышленника и торговца. Он выступал с требованиями развития частной инициативы, всемирного покровительства предпринимательства, считал, что необходимо освободить промышленников от гнета приказной администрации. А.Л. Нащокин разработал проект Новоторгового устава (1667 г.), в который были включены правила, регламентирующие внешнюю торговлю: городам предоставлялись определенные свободы в торговых операциях; русские купцы получали равное юридическое положение по сравнению с иностранными торговыми лицами, владеющими различными иммунитетами; государству предлагалось субсидировать развивающиеся отрасли промышленности. В.О. Ключевский называет Нащокина «одним из первых политико-экономов на Руси»².

Подобные мысли высказывал Юрий Крижанич (1618–1683), автор известного трактата «Политика». По его мнению, правителю необходимо прежде всего позаботиться о развитии промыслов, распределении ремесел по городам с учетом природных условий. У купцов много привилегий, они часто терпят убытки, состязаясь с иностранными купцами, нужно устранить эту несправедливость. Там, «где развивается ремесло и торговля — утверждал он, — там умножается население и растет богатство».

Идеология меркантилизма легла в основу преобразований, проводимых Петром I. Император стремился решить две важнейшие задачи: ликвидировать зависимость России от милости западных купцов и обеспечить широкий сбыт товаров отечественного производства.

Активнее всего стимулировалась зарождавшаяся промышленность, разведка рудных месторождений, золота, серебра, меди, железа. В 1724 г. железо с казенных заводов приказано было продавать за границу. Указом 1712 г. предлагалось расширить продукцию Суконного двора в Москве, чтобы через 5 лет стало возможно «не покупать мундира заморского». Поощрялось полот-

¹ См.: Ларина О.Г. Влияние идей меркантилистов на торгово-экономическую политику в XVIII веке // Юридический мир. 2010. № 6. С. 54.

² Ключевский В.О. Соч. : в 9 т. М., 1988. Т. 3. С. 324.

няное производство, поскольку парусина была нужна для флота. Ускоренно развивалось судостроение — в Воронеже, Лодейном Поле, Петербурге.

Одним из крупных теоретиков петровского времени был Иван Тихонович Посошков (1632–1726), промышленник, имеющий личную практику в сфере экономики. В своей работе «Книга о скудости и богатстве» Посошков затронул ряд важных экономических проблем, определяя модели развития сельского и промышленного хозяйства, торговли, он предлагал запретить этот род деятельности для всех сословий, кроме купеческого. По его мнению, государство должно оказывать купцам покровительство и предоставить «право свободного торга». Купечеству же следует объединиться в компании и жить между собой «союзно». Настаивал он также на введении «уставной цены» на основные виды товаров. В самодержавном государстве «надлежит во всех российских городах цены продажные иметь неизменные», при таких порядках никто товары из города в город перевозить ради наживы не станет.

И.Т. Посошков выдвигал проект развития промышленности в России. Он предлагал вести разведку руд, поддерживать мануфактуристов путем выдачи им ссуд, строить за казенный счет заводы (железные, стекольные) и фабрики (суконные, полотняные), а затем передавать их купцам. Результатом таких мер, по мнению И.Т. Посошкова, должно было стать «соблюдение денег» в стране. Очевидно, что выводы Посошкова были созвучны с принципами, заложенными в промышленной политике Петра I¹.

В целях изучения сущности влияния идей меркантилизма на государственную политику целесообразно рассмотреть систему государственных монополий на тот или иной вид товаров в первой половине XVIII в. Особенно показателен пример проявления меркантильных способов управления, господствующего значения казенного предпринимательства и фискальных монополий во внешней торговле России в первой четверти XVIII в. В этот период Петр I распространил казенные монополии на скупку и вывоз ряда новых товаров.

В законодательстве был легализован термин «заповедный товар», определения которого не содержалось, но анализ законодательных актов в рассматриваемой сфере позволяет уяснить смысл термина. К ним относились товары, право на продажу или на откуп которых имела исключительно казна (вино, поташ, табак, соль и др.)². Монополизированы были юфть, пенька, поташ, деготь, сало, льняное семя, ремень, икра, рыбий клей и т. п.³ Товары вывозились главным образом самим государством, частично — отдельными торговыми монополиями и откупщиками, без которых невозможна была бы всеобъемлющая монополизация товаров казной, господствовавшая в России примерно с 1709 по 1719 гг. И хотя некоторые авторы отрицают «всеобъемлющий характер» участия казны во внешней торговле, сами цифры и политика того периода говорят о большой доле казенной торговли⁴.

¹ См.: *Посошков И.Т.* Книга о скудости и богатстве. М., 1937. С. 312.

² См.: ПСЗ РИ. Т. IV. № 1770.

³ См.: *Козинцева Р.И.* Участие казны во внешней торговле России в первой четверти XVIII века. Исторические записки. Т. 91. М., 1973. С. 267.

⁴ См.: *Крестинин В.* Исторический опыт о внешней торговле государя императора Петра Великого от 1693 по 1719 гг. СПб., 1795. С. 87.

Указом от 30 января 1714 г. «О неотпуске пеньки, юфти и сала, кроме российских пристаней, никуда»¹ было предписано вывозить перечисленные товары исключительно через российские порты, что ограничивало возможности торговли товарами в других территориях России.

Товары, ставшие предметом торговли казны в XVIII в., можно разделить на две группы: на продажу одних казна присваивала себе монополию, на продажу других — нет. В данном случае речь идет о смешанной системе казенной монополии. Торгуя товарами второй группы, государство выступало как обычный продавец наряду с русскими купцами, а иногда как привилегированный продавец, имевший преимущественное право первоочередной продажи. Именно нечеткое разграничение монопольной казенной торговли и участия казны в торговле обычными товарами привело к преувеличению значения и удельного веса казенных монополий, поскольку любой товар, которым государство торговало, рассматривался как ее монополия. Некоторые мыслители считали, что торговля национальными товарами должна была быть строго регламентированной: «Некоторые наши товары являются национальным достоянием: мех, лосиные шкуры, икра, мед, лен... их надо так продавать чужеземцам, чтобы самим не лишиться, а чтобы было установлено: сколько и какого товара можно каждый раз разрешить вывезти из страны»². Именно подобная политика и была положена в основу деятельности Петра I, однако цели ее были отличны от стремления защитить национальные интересы, целью являлось максимальное наполнение бюджета и обеспечение потребностей армии.

В 1719 г. был издан Указ о выпуске «в народ» казенных товаров: «по указу 1719 г. никаким монополиям для всенародной пользы быть не велено...»³. К указу прилагался реестр товаров, на которые его правила не распространялись: «Поташ и смальчуг имеют быть казенные, для сбережения лесов ведать в Адмиралтейств-коллегии... Табак, горячее вино, пиво и соль также не позволяется, понеже повсегодно Камер-коллегией содержаться...»⁴. Кроме того, устанавливалось исключительное право на хлеб, смолу, соболей и некоторые другие виды товаров. Из перечня видно, какие товары правительство относило к казенным. Другого законодательного перечня монополизированных товаров не существовало, хотя целесообразным было включение его в Указ 1719 г. Это еще раз подтверждает нестабильный характер установления и отмены фискальных монополий, отсутствие планирования и грамотной организации торговых отношений, в том числе казенного предпринимательства.

Одним из неудачных примеров монополизации стало присвоение казне права на изготовление и торговлю смольчугом (смолой). Смолокурение до Петра I находилось на стадии крестьянских промыслов. При Петре была сделана попытка организации казенного смолокурения при корабельных верфях в Архангельске и Петербурге, однако казенное смолокурение, по мнению некоторых исследователей⁵, оказалось неэффективным. Смолокуренный завод в

¹ ПСЗ РИ. Т. V. № 2768.

² *Исаев И.А., Золотухина Н.М.* История политических и правовых учений России : учебник. М., 2003. С. 166.

³ ПСЗ РИ. Т. VIII. № 5275. Ст. 342.

⁴ См.: *Козинцева Р.И.* Указ. соч. Т. 91. М., 1973. С. 273.

⁵ См.: *Контопов М.В.* История экономики России : учебник. М., 2008. С. 75.

Петербурге был закрыт, и на этом месте был построен дворец для Елизаветы Петровны, который так и сохранил название Смольный. В дальнейшем смола по-прежнему закупалась у крестьян-промышленников по низкой цене, а затем часть использовалась для казенных потребностей, часть экспортировалась от имени государства. В торговле смолой казенная монополия была неэффективной: в отличие от поташа или селитры смола в больших количествах требовалась внутри страны. Поэтому широко развивалась продажа смолы в обход закона у крестьян-смолокуров. Следствием таких действий стала отмена казенной монополии на смолу. Данный исторический пример показал невозможность проведения тотальной монополизации в экономике, которая требовала дифференцированного подхода в правовом регулировании.

Политика меркантилизма продолжала основываться на идеях всемерной поддержки капиталов и отечественного производителя в течение всей первой половины XVIII в. В 1722 г. Петр I предоставил мануфактуристам право иметь свои лавки для тех товаров, которые не будут закуплены торговцами. В 1752 г. Сенат подготовил указ о запрете продавать в розницу товары приезжим купцам¹. Иностранцам запрещалась розничная торговля в российских городах и на ярмарках. Последующие указы правительства подтверждали основные запреты на торговлю в розницу приезжим купцам, что подробно освещается в работе А.И. Юхта².

Закономерным результатом применения принципов меркантилизма в России стало расширение системы откупных товаров и подрядов. Данные формы торговли способствовали более быстрому пополнению бюджета и обогащению торгующих субъектов. Подряды выдавались центральными государственными и местными учреждениями, отдельными сановниками. Часто встречалось перепоручение части подряда или наличие компаньонов в деле, что было связано с недостатком денежных средств при необходимости производить крупные поставки на большие расстояния³.

Петр I стремился отменить практику выдачи льгот на торговлю в виде тарханских грамот, требуя от всех торговцев выплату пошлин по Торговому уставу. Практика подрядов для снабжения армии и флота стала широко распространяться с начала XVIII в. Правительство и здесь стремилось получить свою долю пошлин. Как правило, заключение подряда с государственными органами не освобождало торговца от уплаты соответствующего налога. Значительными сборами облагался весь процесс оптовой продажи и покупки товаров.

Государство активно применяло поставку для государственных нужд товаров на определенную цену, которая широко практиковалась уже в XVII в. и особенно выросла в начале XVIII в., по мнению Н.И. Павленко, в связи с увеличившимися потребностями государственного аппарата, военными расходами, строительством новых городов и т. д.⁴

Следует отметить, что не все меркантилистские идеи находили поддержку. Так, предпринятая в 1715 г. попытка Петра I ограничить прибыль

¹ См.: ПСЗ РИ. Т. XIII. № 10042. С. 719–724.

² См.: Юхта А.И. Торговые компании России в середине XVIII в. // Исторические записки. 1984. Т. III. С. 66.

³ См.: ПСЗ. Т. IV. № 1801. С. 61; № 1816. С. 80–85; № 1750. С. 5.

⁴ См.: Павленко Н.И. О происхождении капиталов, вложенных в металлургию России XVIII в. // Изв. 1958. Т. 62. С. 195.

подрядчиков за поставку в казну припасов на 10 % потерпела поражение. Винные подрядчики отказались поставлять вино в подряд «из десятой доли». Угроза потерять доходы от торговли вином, являвшейся казенной монополией, заставило правительство вернуться к прежнему порядку подряда вина с дохода от продажи¹.

Посады и ратуши с большой неприязнью относились к деятельности откупщиков и всячески возражали против передачи сборов на откуп, опасаясь как произвольных поборов, так и того властного положения, которое неизбежно приобретал откупщик среди местного населения². Откупная система для казны в торговле являлась самой выгодной. При сдаче сбора с торгов на откуп размер оклада сильно возрастал в результате откупщических наддач. К тому же сверх оклада с откупщиков взимались перекупные и иные пошлины, а также до половины прибора (суммы, собранные сверх оклада). Сенат с середины 40-х гг. все более стал склоняться в пользу откупной системы, которая провозглашалась обязательной с 1765 г.

Финансовые расчеты казны, связанные с откупной системой, совпадали со стремлением крупного купечества к наращиванию собственного капитала, что было прямым следствием политики меркантилизма. Особенно важным для купцов было участие в винокурении, винных подрядах и питейных откупах.

Одним из доходов казны были подряды. В связи с тем, что Санкт-Петербург был отдален от основных сложившихся путей сообщения и необходимостью постоянного снабжения новой столицы, правительству приходилось вводить дополнительные льготы, стимулирующие торговлю. В 1724 г. подряды на поставку продовольствия в Санкт-Петербурге освобождались от торговых сборов. Указом 1726 г. были сняты пошлины с продовольствия, поставляемого на строительство Ладожского канала. Это правило действовало до отмены таможенных пошлин в 1753 г., т. к. указ 1752 г. еще раз подтверждал его³.

В этот период активно создавались монопольные компании, о которых говорилось: «то преимущество перед простым собранием имеют, что по именным указам государей учреждаются, а по данным за их монаршими руками привилегиями и жалованным грамотам, ...в свою пользу самовластно поступают и делают что за потребно усмотрят...»⁴. Действительно монопольные компании устанавливались государством и проходили под его непосредственным контролем, иногда на основании контракта.

В это же время формируется активная критика меркантилизма и создания монопольных компаний. Башилов, Одар считали, что такое насильственное навязывание торговли российским и иностранным купцам необходимо только в тех случаях, когда «приватные» люди не справятся с конкуренцией⁵. Трудно не согласиться с подобным выводом. Злоупотребление государства правом (регалией) в любой момент установить монополию на товар или вид

¹ См.: Волков М.Я. Очерки промыслов в России. Вторая половина XVII — первая половина XVIII в. Винокуренное производство. М., 1979. С. 39.

² См.: История предпринимательства в России. Кн. первая. От средневековья до середины XIX века. М., 2000. С. 231.

³ См.: ПСЗ. Т. VII. № 4598. С. 369; № 4712. С. 466; № 4852. С. 695; т. XII. № 10022. С. 694.

⁴ См.: Молодцова Н.В. Комиссия о коммерции: 1763–1796 гг. М., 1994. С. 137.

⁵ См.: Там же. С. 137.

деятельности с помощью законодательных инструментов, без должного социального, экономического обоснований необходимо ограничивать. Однако критика не была воспринята, правительство продолжало политику создания монопольных торговых компаний, и уже к 50-м гг. XVIII в. с помощью Сената и Коммерц-коллегии были учреждены Темерниковская компания (монополизировала торговлю с Константинополем через Темерниковский порт), Персидская (исключительное право торговли с Персией), компания по торговле с Хивой и Бухарой¹. Планировалось создание центральной Петербургской компании, которая должна была обладать правом монопольного отпуска товаров со столичного порта². Злоупотребление соображениями меркантилизма в государственной экономической политике постепенно приводило к тому, что монополизировались не только товары, но и сама торговля. По мнению Н.В. Молодцовой, осуществление данного плана означало бы монополию небольшой группы купцов почти на всю торговлю при столичном порте — группы купцов под пристальным контролем Коммерц-коллегии³.

Показателем заинтересованности общества в происходящих процессах являлось наличие множества проектов. Так, купец Коржавин предлагал «чинить казенную контору», которая должна была заниматься скупкой и продажей важнейших российских товаров — железа, пеньки, льна, воска и др.⁴ Данное предложение представляется обоснованным, поскольку эффективное централизованное управление стратегическими товарами национального характера позволило бы не только решить финансовые вопросы, но и закрепить за Россией статус экономически сильной страны во внешней экономике.

Рассмотренная политика, основанная на идеях меркантилистов, является единственным периодом в дореволюционной истории, когда регалии играли такую большую роль в экономике и политике государства. Практически каждая сфера государственного хозяйства была регализована в форме монополии или откупа. Предпринятые законодателем меры не всегда были эффективны, но стране удалось избежать финансового кризиса, построить великий флот, одержать ряд стратегических военных побед, что говорило о достижении поставленных перед бюджетом целей.

Меркантилизм представлял собой идеологию монопольных торговых компаний и торгового капитала. Политика Петра I в области расширения «заморского торга» неизбежно привела к образованию торговых монополий, привилегированных торговых компаний, обладавших монопольным правом торговли определенными товарами с определенными странами. Предпринятые меры позволили России развить все сферы торговли и экономических отношений, создали прочный фундамент для укрепления российской финансовой системы, однако политические и социальные причины не позволили реализовать заложенный в рассмотренных реформах и преобразованиях потенциал.

¹ См.: РГАДА. Ф. 397. Оп. I. Д. 26. Л. 14.

² См.: Юхт А.И. Указ. соч. С. 67.

³ См.: Молодцова Н.В. Указ. соч. С. 140.

⁴ См.: РГАДА. Ф. 397. Оп. I. Д. 30. Л. 27.

А.А. Титова,
аспирант Саратовской государственной
академии права
tgp@sgap.ru

К вопросу о сущности конституционно-правовых отношений

***Аннотация:** в статье рассматриваются общетеоретические вопросы конституционно-правовых отношений, выявляется их специфика. Содержится вывод, что конституционно-правовые отношения представляют собой особую разновидность общих правоотношений. Предлагается авторское определение конституционно-правовых отношений.*

***Ключевые слова:** правовые отношения, конституционно-правовые отношения, общие правоотношения, конкретные правоотношения.*

***Summary:** the article deals with theoretical questions of constitutional legal relations their specificity is revealed. Concluded that the constitutional legal relations are a special kind of common law relationships. The author gives his own definition of constitutional and legal relations.*

***Key words:** legal relations, constitutional legal relations, the general legal relations, concrete legal relations.*

Проблемы правовых отношений всегда привлекали внимание ученых, работающих как в области общей теории государства и права, так и в отраслевых науках. В каждой из них предпринимались попытки определить особенности правоотношений, обусловленные предметом и методом правового регулирования.

В ходе многочисленных дискуссий о сущности и специфике конституционно-правовых отношений, ведущихся учеными на протяжении длительного времени, были даны ответы на многие вопросы, связанные с их характеристикой, однако до сих пор многие из них еще остаются неразрешенными. Исследование конституционных отношений имеет важное значение, поскольку они занимают приоритетное место в системе складывающихся в Российской Федерации правовых отношений.

В теории государства и права правоотношения делятся на простые и сложные, охранительные и регулятивные, материальные и процессуальные, обязательственные и абсолютные. «Они столь же разнообразны, — отмечает Н.И. Матузов, — сколь разнообразны правовые нормы, на основе которых возникают ... в конечном счете, сама жизнь — предмет правового регулирования»¹. Выделяют и такие виды правоотношений, как *общие* и *конкретные*. Последние характеризуются тем, что в них четко определены права и обязанности субъектов правоотношения (например, догово-

¹ Матузов Н.И. Общие правоотношения как разновидность социалистических правовых отношений // Вопросы теории государства и права : межвузовский научный сборник. Вып. 4 / отв. ред. М.И. Байтин. Саратов, 1976. С. 73.

ров купли-продажи, займа, аренды, фрахтования и т. п.). Сюда же входит и большинство конституционно-правовых отношений, складывающихся в процессе реализации норм конституций и уставов (например, отношения, складывающиеся во время выборов представительных органов государственной власти; отношения между представительными и иными органами государства). Основанием их возникновения, изменения и прекращения является наличие юридических фактов. Такие правоотношения не вызывают особых разногласий в позициях ученых.

Не бесспорным в науке теории государства и права является существование общих правовых отношений. Отметим, что в советский период лишь немногие ученые признавали и отстаивали наличие подобных отношений. В последующем, в связи со становлением и развитием гражданского общества и правового государства, а также возникновением потребности в упорядочении и регулировании отношений нового типа «государство-гражданин», «государство-государство» (конституционно-правовых отношений) концепция общих правоотношений продолжила свое развитие. В настоящее время она имеет больше сторонников, чем противников.

Так, С.С. Алексеев считает, что не все субъективные права укладываются в рамки конкретных правоотношений. В связи с этим общие права и обязанности, к которым относятся конституционные права на труд, образование и т. д., они предлагают рассматривать в составе так называемых общих, или общерегулятивных, правоотношений. Для их возникновения не требуется юридических фактов, кроме существования субъекта — носителя общего права или общей обязанности. Они возникают «непосредственно из закона». Причем, — пишет С.С. Алексеев, — это не конкретные связи между неопределенными лицами, а «специфическое состояние, в котором находится данный субъект и которое определяет его положение по отношению ко всем другим лицам»¹.

Другие ученые не считают выделение этого вида отношений научно убедительным и практически полезным. Например, Р.О. Халфина полагала, что «правоотношение всегда конкретно... Это отношение между конкретными субъектами в конкретной области...»². Поддерживая Р.О. Халфину и критикуя позицию С.С. Алексеева, К.Н. Наменгетов дополняет ее и отмечает, что «субъективные права не могут механически возникать непосредственно из норм права и тем более не могут находиться за пределами правоотношений»³. По мнению О.А. Красавчикова, «норма права (общее предписание) не может, помимо юридических фактов, ни наделять субъектов правами и обязанностями, ни освободить их от существующей правовой связи»⁴.

Такая позиция вряд ли поможет продолжению разработки научной проблемы. Об этом говорит и Н.И. Матузов, поясняя, что признание общих правоотношений позволяет увидеть все многообразие правовых связей в

¹ Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 93–95.

² Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 265.

³ Наменгетов К.Н. Абсолютные и относительные изобретательские правоотношения / отв. ред. Б.В. Покровский. Алма-Ата, 1978. С. 31.

⁴ Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 27.

обществе; способствует решению различных сложных вопросов, с которыми сталкиваются теория государства и права и другие отраслевые юридические науки, в том числе дает возможность более глубоко раскрыть отношения между государством и гражданином¹.

Мы разделяем позицию Н.И. Матузова, С.С. Алексеева и считаем, что вывод о том, что помимо конкретных существуют также общие правоотношения, заслуживает самого пристального внимания.

В юридической литературе отмечается, что многие конституционно-правовые отношения носят общий характер. Это может быть обусловлено, с одной стороны, тем, что они не содержат конкретного указания сторон данных отношений и определения возлагаемых на стороны конкретных прав и обязанностей. Так, Е.И. Колюшин указывает: «В этих отношениях нет конкретных субъектов, не определены права и обязанности сторон, да и сами стороны четко не указаны»². С другой стороны, в жизни современного социума четко выделяются важнейшие комплексы общественных отношений в экономической, политической, социальной, духовной сферах, нуждающиеся в определенной мере в конституционном регулировании. В результате такого регулирования и возникают конституционно-правовые отношения общего характера. В.О. Лучин пишет: «Конструкция общих правоотношений как формы юридических связей между государством и другими субъектами правового общения наиболее отвечает характеру конституционного регулирования, своеобразным чертам данного вида правового воздействия на общественные отношения»³.

Следовательно, можно предположить, что конституционные правоотношения обладают основными чертами, которые присущи общим правовым отношениям. В то же время, они имеют свою специфику, которая проявляется, прежде всего, в том, что они занимают ведущее место в системе общественных отношений; обеспечивают стабильность и гарантированность существующих общественно-политических институтов; способствуют упрочению режима законности и правопорядка в обществе; опосредуют наиболее важные, существенные, стабильные связи личности с обществом и государством. Иными словами, в них опосредуются основные отношения, которые отражают закономерности, основные тенденции развития общества и государства.

Общие (конституционные) правоотношения возникают в момент вступления в действие общей юридической нормы (с момента вступления в силу Основного Закона) и складываются между государством и гражданами по поводу установления их общего правового положения.

Двусторонний характер связи между государством и гражданином, на наш взгляд, придает этим отношениям особую значимость. Возьмем, к примеру, ст. 2 Конституции РФ, в которой закреплено: «Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина — обязанность государства». С одной стороны, государство в этом случае выступает не только как носитель властных полномочий по отношению к своим гражданам, но и как правообя-

¹ См.: Матузов Н.И. Указ. соч. С. 95–98.

² Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право : курс лекций. М., 1999. С. 9.

³ Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 115–116.

занный субъект, на него возложена обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права, способствовать их осуществлению. С другой стороны, сами граждане должны строить свое поведение в соответствии с нормами и требованиями Основного Закона, блюсти общий интерес, исполнять свой долг, уважать права друг друга. В данном случае взаимная связь выражается в том, что правам одних лиц соответствуют обязанности других. Отсюда следует, что гражданин и государство неизбежно оказываются связаны между собой взаимными правами, обязанностями и ответственностью. Иными словами, они находятся в определенных правовых отношениях. «Связь между правом и обязанностью, а точнее, между их носителями, и есть правоотношение»¹, — справедливо отмечает Н.И. Матузов. Отрицание подобной связи в общих правоотношениях равносильно отрицанию самих этих отношений, т. к. не может быть правоотношений, в которых их участники не имели бы взаимных прав и обязанностей. Конституционное правоотношение — «такая специфическая связь, индивидуализация которой выражается главным образом в строго определенной всеобщности прав и обязанностей, в том, что все лица являются носителями данных субъективных прав и обязанностей»².

Необходимо обратить внимание на то, что конституционно-правовые отношения могут существовать в рамках общих правоотношений только до их реализации в конкретные. Другими словами, вначале они существуют сами по себе и лишь при определенных условиях преобразуются в конкретные. Таким условием, например, может служить принятие к производству соответствующей компетентной инстанцией обращение гражданина по поводу защиты своих прав и законных интересов. После разрешения конфликта конкретное правоотношение прекращается, а общее остается и продолжает функционировать. Следовательно, общее конституционное правоотношение существуют постоянно, а конкретные появляются в ходе устранения конфликтной ситуации между гражданином и Основным Законом страны. Вместе с тем они так же выступают и в качестве одного из оснований возникновения и развития конкретных конституционных отношений.

Конституционные правоотношения несут в себе существенные черты отраслевых правовых отношений: трудовых, гражданских, административных. Будучи закреплены в нормах Конституции в своих наиболее существенных чертах, они получают затем конкретизацию в основанных на них отраслевых нормативных правовых актах.

Таким образом, конституционно-правовые отношения представляют собой особую разновидность общих правовых отношений, специфика которых видится в следующем: во-первых, они имеют фундаментальный, первичный характер; во-вторых, возникают с момента вступления в силу Основного Закона; в-третьих, субъектами данных отношений являются лица, признанные государством в качестве возможных участников соответствующих конкретных правоотношений; в-четвертых, выражают общий конституционный статус субъектов, их взаимные обязанности и взаимную ответствен-

¹ Матузов Н.И. Указ. соч. С. 71.

² Лучин В.О. Указ. соч. С. 134.

ность друг перед другом и перед государством; в-пятых, служат основой для возникновения конкретных (индивидуальных) отношений, в том числе и отраслевых, определяют возможность их существования.

Исходя из вышеизложенного, конституционно-правовые отношения можно определить как находящиеся под охраной и защитой государства общественные отношения, возникающие на основе норм Конституции между указанными в ней субъектами при реализации их прав и обязанностей, с целью обеспечения конституционных интересов в процессе функционирования государственных институтов.

И.Г. Алхасов,
аспирант Российского университета
дружбы народов
aig06@yandex.ru

Нормативно-правовые основы защиты детей в условиях вооруженных конфликтов

Аннотация: в статье рассматриваются основополагающие принципы и анализируются международно-правовые акты, регулирующие положение детей и их защиту во время вооруженных конфликтов. Особое внимание уделено документам, принятым в последние десятилетия. Сделаны выводы о недостатках и упущениях, имеющих место в правовом регулировании защиты детей в вооруженных конфликтах.

Ключевые слова: международное гуманитарное право, защита детей, вооруженный конфликт.

Summary: the article is dedicated to analysis of fundamental principles and international legal instruments controlling children's status and protection under the circumstances of armed conflict. Particular attention is devoted to documents adopted during last decade. There is concluded about the shortcomings of legal regulations of children's protection in armed conflicts.

Key words: international humanitarian law, children's protection, armed conflict.

В современном мире только за последнее десятилетие вооруженные конфликты, по приблизительной оценке, унесли жизни более чем двух миллионов детей, а физически искалечили еще шесть миллионов. Около двадцати миллионов детей являются перемещенными лицами и беженцами, около миллиона — сиротами, и еще многие удерживаются в качестве заложников, похищены или проданы. Разрушены системы регистрации рождений и правосудия по делам несовершеннолетних. По приблизительным оценкам Организации Объединенных Наций, не менее 300 тыс. детей в возрасте до 18 лет участвуют в вооруженных конфликтах в качестве солдат.

Необходимо отметить, что проблема защиты ребенка во время вооруженных конфликтов носит комплексный характер и включает в себя ряд аспектов: как общих, так и связанных с отдельными категориями детей, ставших участниками вооруженного конфликта, т. е. вовлеченных в конфликт в качестве его непосредственных участников. Среди таких категорий — дети-солдаты, дети, разлученные со своими семьями, дети-беженцы, дети-заключенные.

Регулирующие эту проблему международно-правовые акты отражают ее комплексность. Это Женевские конвенции 1949 г., в особенности Конвенция о защите гражданского населения во время войны, Дополнительные протоколы к ним 1977 г., Конвенция о правовом статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г., Конвенция МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999 г., а также Конвенция о правах ребенка 1989 г., Римский статут Международного уголовного суда 1998 г. и многие другие. Остановимся на анализе некоторых из них, составляющих основу деятельности по защите детей в условиях вооруженных конфликтов.

Усилия по обеспечению защиты детей в период вооруженных конфликтов предпринимаются прежде всего в соответствии с Конвенцией о правах ребенка 1989 г., которая обладает рядом уникальных характеристик, касающихся положения детей в ситуациях вооруженного конфликта. В ней также в полном объеме сформулированы политические, гражданские, экономические, социальные и культурные права детей; в нее инкорпорированы нормы гуманитарного права; она полностью остается в силе в ситуациях вооруженного конфликта. Конвенция обязывает государства-участники содействовать физической и психосоциальной реабилитации и социальной реинтеграции детей, являющихся жертвами вооруженных конфликтов; применять ее положения ко всем детям, находящимся под их юрисдикцией, без какой-либо дискриминации.

В Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г. содержатся многочисленные положения, имеющие непосредственное отношение к защите детей.

Принятый в 1998 г. Римский статут Международного уголовного суда в частности квалифицирует действия по насильственной передаче детей из находящейся под угрозой национальной, этнической, расовой или религиозной группы в другую группу как геноцид, а изнасилование и обращение в сексуальное рабство — как военные преступления и как преступления против человечности.

Среди документов, принятых относительно недавно, заслуживает внимания «Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах» 2000 г. Безусловно, он усиливает Конвенцию по ряду важных направлений, однако его нельзя считать полностью удовлетворительным. Хотя минимальный возраст добровольного участия в вооруженном конфликте детей был повышен до 18 лет, соответствующее обязательство, возлагаемое на государства-участники, состоит лишь в необходимости принять к этому «все возможные меры». Подобная формулировка в значительной мере совпадает с той, которая уже закреплялась Дополнительным протоколом I 1977 г. Кроме того, данное обязательство распространяется только на прямое участие в военных действиях, и в этом отношении оно даже слабее обязательства, установленного в Дополнительном протоколе II, где говорится об участии в военных действиях вообще. Таким образом, Факультативный протокол не защищает детей от непрямого участия в военных действиях, многие формы которого являются не менее опасными, чем прямое участие. Тем не менее, несмотря на ряд

недостатков, Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка явился важным шагом на пути обеспечения защиты детей от участия в вооруженных конфликтах. Контроль за исполнением обязательств, взятых на себя государствами по данному Протоколу, осуществляет Комитет по правам ребенка, который является контрольным органом в отношении самой Конвенции о правах ребенка¹.

Резолюция 51/77 от 12 декабря 1996 г. учредила должность Специального представителя Генерального Секретаря по вопросам детей в вооруженных конфликтах. Такое решение Генеральной Ассамблеи ООН об учреждении специальной должности в данной сфере было инициировано докладом Грасы Машел от 26 августа 1996 г. о последствиях вооруженных конфликтов для детей². Данная работа стала фундаментальным исследовательским трудом, на основе которого впоследствии принималось множество документов в рассматриваемой сфере.

Должность Специального представителя Генерального Секретаря ООН по вопросам участия детей в вооруженных конфликтах была учреждена с целью сделать более согласованными действия различных органов и организаций ООН по защите детей, а также для усиления информационной деятельности ООН и работ по сбору фактов о текущей ситуации в мире³. Одним из результатов работы стали ежегодные доклады Специального представителя для Комиссии ООН по правам человека, содержащие отчет о предпринятых им действиях по улучшению положения детей в вооруженных конфликтах⁴.

Таким образом, было бы неправильно утверждать, что регламентация данной проблемы недостаточна. Важнее то, что нормы, содержащиеся во всех этих актах, во многом неоднозначны и неопределенны. Если бы имеющийся довольно впечатляющий набор гуманитарных стандартов, предназначенных для защиты детей от последствий вооруженных конфликтов, повсеместно и строго соблюдался, защита детей была бы в значительной мере гарантирована. Однако применение существующих правовых норм на практике вызывает гораздо больше сложностей, чем их разработка.

Как уже отмечалось, положение ребенка во время вооруженного конфликта — это комплексная проблема. Однако чаще всего речь идет о детях, принимающих непосредственное участие в вооруженном конфликте, т. е. о так называемой категории детей-солдат. Наиболее часто дети призываются на военную службу в таких государствах, как Алжир, Ангола, Демократическая Республика Конго, Либерия, Руанда, Судан и Уганда. Несмотря на то, что в большинстве случаев детьми-солдатами становятся мальчики, многие

¹ См.: *Пиотух О.А.* Международно-правовая защита детей во время вооруженных конфликтов // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. СПб., 2001. С. 142–144.

² См.: *United Nations. Promotion and Protection of the Rights of Children // Impact of armed conflict on children.* A/51/306.

³ См.: Генеральная Ассамблея ООН. Review of the achievements in the implementation and results of the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and Plan of Action for Implementing the World Declaration. A/S-27/3.

⁴ См.: Экономический и социальный совет. Комиссия по правам человека. Права ребенка // Ежегодный доклад Специального представителя Генерального Секретаря по вопросам детей в вооруженных конфликтах господина Олара А. Отунну, представленный согласно Резолюции ГА ООН 51/77. E/CN.4/2003/77, 03.03.2003.

вооруженные формирования вербуют также девочек. Практически всех похищенных девочек принуждают к сексуальным действиям, подвергают физическому, психическому и эмоциональному насилию. Большинство из них заражаются различными заболеваниями, передающимися половым путем, в том числе все в большей степени СПИДом¹. Например, в Уганде девочки, похищенные Армией сопротивления, «выдаются замуж» за лидеров повстанческих формирований. В случае смерти такого «мужа» девочка проходит ритуал очищения и «выдается замуж» за другого повстанца². Часто детей заставляют быть свидетелями особо жестоких действий, в том числе специально для того, чтобы сделать их более безразличными к происходящему.

Во время войны дети также страдают от разлучения со своими семьями. Когда ребенок теряет родителей, повышается не только вероятность того, что он не сможет сам выжить, найти безопасное место, а тем более лагерь для беженцев, но и вероятность того, что он возьмет в руки оружие, будет совершать различные преступления. Поэтому защита несопровождаемых детей включает их идентификацию, временное опекунство какой-либо организации или учреждения, которое могло бы позаботиться о них, предоставление им всех необходимых условий, поиск родителей, восстановление связи с родственниками и поддержание контакта с ними до тех пор, пока не будет найден хотя бы один из родителей³.

Огромное значение имеют разработка и осуществление действенных программ по устранению последствий привлечения детей к участию в конфликтах. Они должны включать демобилизацию, разоружение, скорейшую реинтеграцию, воссоединение с семьями, расселение семей и перемещенных детей, программы информирования о минной опасности, реабилитацию детей, пострадавших от наземных мин, программы физической и психической реабилитации пострадавших, калек, жертв сексуальных надругательств и травмированных детей, а также восстановление и обеспечение работы основных медицинских и учебных учреждений⁴.

Таким образом, одной из всеобъемлющих проблем международного гуманитарного права является фактическое неисполнение субъектами права взятых на себя обязательств в соответствии с международными нормативными документами. Осуществление контроля исполнения этих обязательств остается одной из самых сложных задач права вооруженных конфликтов. Несмотря на систему, предусмотренную основополагающими отраслевыми документами, и в силу отсутствия какого-либо властного органа, стоящего над государствами, по-прежнему имеют место серьезные нарушения прав детей, которые остаются безнаказанными и даже не преследуются в судебном порядке. Необходим реально действующий механизм ответственности субъекта за нарушение норм права. Это задача, которую только предстоит решить мировому сообществу.

¹ См.: *Machel G. Impact of Armed Conflict on Children // International Conference on War-affected Children. Canada, 2000. С. 9.*

² См.: *Impact of armed conflict on children. A/51/306. С. 13. § 44–48.*

³ См.: *Children and war. Special brochure. ICRC, Geneva, 1994. P. 3–7.*

⁴ См.: *Дети в вооруженных конфликтах. Доклад Генерального секретаря. A/55/163-S/2000/712. § 67.*

И.И. Альмяшев,
аспирант Российской академии
государственной службы при Президенте РФ
ksg56@mail.ru

Политико-правовые основы деятельности Организации Договора о коллективной безопасности

***Аннотация:** статья посвящена проблеме развития Организации Договора о коллективной безопасности. В ней рассматриваются политико-правовые основы деятельности ОДКБ.*

***Ключевые слова:** Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), политико-правовые основы, безопасность, интеграция, национальные интересы, стабильность.*

***Summary:** the article is devoted to the issue of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO) development. The author considers political and legal base of the CSTO.*

***Key words:** Collective Security Treaty Organisation (CSTO), political and legal base, security, integration, national interests, stability.*

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) возникла на постсоветском пространстве после распада СССР. Прекращение существования Советского Союза, его разделение на 15 независимых государств сопровождалось распадом одного из самых крупных военных субъектов мира — Советских Вооруженных Сил. Перед вновь образованными государствами встала задача обеспечения военной безопасности — приоритетная задача становления и развития государственности, обеспечения независимости страны на международной арене.

В начале этого процесса вопросы обеспечения безопасности на постсоветском пространстве предполагалось решать в рамках образованного в декабре 1991 г. Содружества Независимых Государств. В ст. 6 Соглашения о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. было записано, что государства «будут сохранять и поддерживать под объединенным командованием общее военно-стратегическое пространство». В принятом в январе 1993 г. Уставе СНГ одной из сфер совместной деятельности государств СНГ было продекларировано «сотрудничество в области оборонной политики» (ст. 4).

Однако создать единое оборонное пространство в формате СНГ не удалось. Экспертами выделяются три этапа в обеспечении безопасности на постсоветском пространстве: 1) наличие общего оборонного пространства, когда сотрудничество было необходимо для максимально безболезненного разделения единой военной системы; 2) договорный: подписание в 1992 г. Договора о коллективной безопасности; формирование институциональных и иных основ сотрудничества независимых вооруженных сил государств СНГ; 3) институциональный: появление в регионе международных организаций, призванных обеспечивать безопасность государств (ОДКБ, ШОС)¹.

¹ См.: Лялина И.С. Правовые основы деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Государство и право. 2007. № 11. С. 110–111.

Вне всякого сомнения, ключевым документом, заложившим основу сотрудничества государств СНГ в области безопасности, стал Договор о коллективной безопасности (ДКБ), заключенный в Ташкенте 15 мая 1992 г. и вступивший в силу 20 апреля 1994 г. По мнению С.В. Картунова, «ДКБ формулировал юридическую базу для коллективных миротворческих сил его участников»¹.

ДКБ носил срочный характер — на 5 лет с возможностью пролонгации. Первоначально договор подписали 6 государств СНГ — Армения, Казахстан, Киргизия, Россия, Узбекистан и Таджикистан. В 1993 г. к нему присоединились Азербайджан, Белоруссия и Грузия.

В преамбуле Договора зафиксировано создание государствами-участниками собственных Вооруженных Сил, говорится о согласованности действий в интересах обеспечения коллективной безопасности.

Важный пункт ДКБ — ответ на агрессию по отношению к государствам-участникам со стороны других стран. В Договоре четко и ясно указано, что в случае, «если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств-участников настоящего Договора» (ст. 4). В этом случае «все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимся в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН»². При этом о мерах, принятых на основании настоящей статьи, государства-участники незамедлительно известят Совет Безопасности ООН.

Примечательно, что ДКБ был подписан еще до принятия Устава СНГ. Кроме того, упоминанием о СНГ в Договоре, причем единственным, является норма о главнокомандующем ОВС СНГ (ст. 3).

Данное обстоятельство, на наш взгляд, явилось причиной неоднозначного отношения экспертов к вопросу о взаимосвязи ДКБ и СНГ. Одни из них, например, И.С. Лялина, полагают, что ДКБ носил «самостоятельный характер» и «не имел четко выраженной связи с СНГ»³. Другие, например, В.Д. Николаенко, полагают, что изначально ДКБ рассматривался как «своего рода военно-политическое ответвление Содружества»⁴. Позиция И.С. Лялиной представляется более точной. Тем более, что и сам В.Д. Николаенко в другом месте отмечает: «Хотя в настоящий момент в ДКБ входит половина членов СНГ, собственно структурой Содружества он не является»⁵. О выходе ОДКБ из формата СНГ и превращении в

¹ Картунов С.В. Современная внешняя политика России: стратегия избирательной вовлеченности. М., 2009. С. 543.

² Договор о коллективной безопасности (материалы ОДКБ). Ташкент, 15 мая 1992 г. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 18.01.11).

³ Лялина И.С. Указ. соч. С. 111.

⁴ Николаенко В.Д. Организация Договора о коллективной безопасности (Истоки, становление, перспективы). М., 2004. С. 39.

⁵ Его же. Десять лет Договору о коллективной безопасности // Международная жизнь. 2002. № 4. С. 34.

самостоятельную организацию пишет и Ю. Никитина, полагающая, что ОДКБ «претендует на роль центра регионального сотрудничества в сфере безопасности»¹.

ДКБ в начале 1990-х гг. сыграл важную роль: суть Договора, заложенные в нем цели, принципы и формы сотрудничества предопределили для него реальную возможность стать составной частью системы общей и всеобъемлющей безопасности для Европы и Азии. Кроме того, на первоначальном этапе Договор содействовал созданию национальных вооруженных сил государств-участников, обеспечению адекватных внешних условий для их независимого государственного строительства.

10 февраля 1995 г. в Алма-Ате была принята Концепция коллективной безопасности ДКБ, в которой целью обеспечения коллективной безопасности определено «предотвращение и устранение угрозы миру, совместная защита от агрессии, обеспечение суверенитета и территориальной целостности государств-участников»².

В разделе II Концепции содержится принципиальное положение: «в случае агрессии государства-участники в соответствии со статьей 4 Договора о коллективной безопасности отражают ее и принимают меры к тому, чтобы вынудить агрессора прекратить военные действия. Для достижения этого они заблаговременно определяют и планируют содержание, формы и способы совместных действий»³.

10 февраля 1995 г. государства-участники ДКБ приняли Декларацию государств-участников договора о коллективной безопасности, в которой заявили, что рассматривают систему в рамках ДКБ как составную часть общеевропейской системы безопасности, а также часть возможной системы безопасности в Азии (п. 4), и выразили готовность сотрудничать в сфере безопасности с другими государствами (п. 5)⁴.

Через пять лет после вступления в силу ДКБ, как и предписывалось Договором, он был продлен 6 из 9 государств-участников (Узбекистан приостановил участие в ДКБ, а Грузия и Азербайджан вышли из Договора). 2 апреля 1999 г. Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан подписали Протокол о продлении Договора о коллективной безопасности. Пункт 2 Протокола предусматривал автоматическое продление Договора о коллективной безопасности на очередные пятилетние периоды. В июне 2006 г. к Договору присоединился Узбекистан.

В 1999–2001 гг. была оформлена правовая регламентация разделения пространства ДКБ на три региона коллективной безопасности (Восточноевропейский, Кавказский и Центрально-Азиатский) и, соответственно, создания трех региональных группировок войск.

¹ Никитина Ю. Вклад Организации Договора о коллективной безопасности в региональное сотрудничество в сфере безопасности // Аналитические записки МГИМО. 2009. № 3. С. 3.

² Концепция коллективной безопасности государств-участников Договора о коллективной безопасности // Официальное интернет-представительство ОДКБ. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 18.01.11).

³ Раздел II Концепции коллективной безопасности государств-участников Договора о коллективной безопасности // Официальное интернет-представительство ОДКБ. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 18.01.11).

⁴ См.: Декларация государств-участников ДКБ от 10 февраля 1995 г. // Официальное интернет-представительство ОДКБ. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 18.01.11).

В 2001 г. в Ереване было принято решение о создании в Центрально-Азиатском регионе безопасности ДКБ Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР ЦАР) — военной структуры для противодействия международному терроризму и экстремизму со штабом в г. Бишкек (Киргизия).

Потребность в координации действий по противодействию новым вызовам и угрозам, в том числе внутренним, привела к принятию 24 мая 2000 г. Меморандума о повышении эффективности ДКБ и его адаптации к современной геополитической ситуации.

7 октября 2002 г. ДКБ был трансформирован в ОДКБ — Организацию Договора о коллективной безопасности, став региональной международной организацией на постсоветском пространстве в сфере обеспечения безопасности. В этот день главы государств Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизия, России и Таджикистана подписали Устав и Соглашение о правовом статусе Организации. Устав был зарегистрирован в Секретариате ООН в соответствии с положениями ст. 102 Устава ООН.

Устав ОДКБ утвердил преемственность Организации от ДКБ 1992 г. Тем самым, ДКБ рассматривается как часть Устава ОДКБ. Устав ОДКБ в ст. 3 определил следующие цели Организации: укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов¹.

Устав (ст. 11) определил организационную структуру Организации: Совет коллективной безопасности (СКБ); Совет министров иностранных дел (СМИД); Совет министров обороны (СМО); Комитет секретарей советов безопасности (КССБ). Высшим органом Организации является СКБ (ст. 13). В состав СКБ входят главы государств-членов. Постоянно действующим рабочим органом ОДКБ является Секретариат.

Решения СКБ, СМИД, СМО и КССБ по всем вопросам, кроме процедурных, принимаются при условии достижения консенсуса. СКБ принимает решения по наиболее важным для Организации вопросам. К примеру, 4 февраля 2009 г. на внеочередной сессии СКБ в Москве было принято Решение СКБ о Коллективных силах оперативного реагирования ОДКБ².

ОДКБ является открытой организацией. Кроме того, в Уставе закреплена возможность предоставления статуса наблюдателя заинтересованным государствам и международным организациям.

Периодически в Устав ОДКБ вносятся поправки. Так, на очередной сессии СКБ, состоявшейся 10 декабря 2010 г. в Москве, внесены изменения в ст. 7 и 8 Устава³.

Кроме собственно учредительных документов ОДКБ и документов, принятых в их развитие, существуют и двусторонние договоры — как между государствами-членами ОДКБ, так и договоры государств-членов

¹ См.: Устав Организации Договора о коллективной безопасности. Кишинев, 7 октября 2002 г. // Официальное интернет-представительство ОДКБ. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 18.01.11).

² См.: Решение внеочередной сессии СКБ ОДКБ о Коллективных силах оперативного реагирования ОДКБ. Москва, 4 февраля 2009 г. // Официальное интернет-представительство ОДКБ. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 18.01.11).

³ См.: Итоги очередной сессии СКБ государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности, 10 декабря 2010 г., г. Москва // Официальное интернет-представительство ОДКБ. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 18.01.11).

ОДКБ с иными государствами постсоветского пространства. Например, у России есть договоры о двустороннем сотрудничестве в военной области с Таджикистаном, с Киргизией, о военном сотрудничестве с Казахстаном, о союзнических отношениях с Узбекистаном.

Если возникает вопрос о соотношении обязательств по Уставу ОДКБ и обязательств по двусторонним договорам, то в каждом конкретном случае этот вопрос решается отдельно.

2 декабря 2004 г. ОДКБ получила статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. В случаях, если возникает вопрос о соотношении обязательств государств ОДКБ, вытекающих из различных соглашений, и обязательств, вытекающих из Устава ООН, то приоритет в вопросах обеспечения безопасности имеют обязательства, вытекающие из Устава ООН (ст. 43, 49). На это, кстати, обращено внимание в преамбуле Устава ОДКБ, где говорится, что «государства-участники Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. действуют в строгом соответствии со своими обязательствами по Уставу ООН, решениям Совета Безопасности ООН, руководствуются общепризнанными принципами международного права»¹.

¹ Устав Организации Договора о коллективной безопасности. Кишинев, 7 октября 2002 г. // Официальное интернет-представительство ОДКБ. URL: <http://www.dkb.gov.ru> (дата обращения: 18.01.11).

Г.В. Лукьяненко,
аспирант Волжского университета
им. В.Н. Татищева
lgy46@yandex.ru

Административно-правовая природа договора о развитии застроенной территории

Аннотация: статья посвящена рассмотрению понятия административного договора в теории права, а также выявлению административно-правовой природы договора о развитии застроенной территории.

Ключевые слова: административный договор, понятие и признаки административного договора, договор о развитии застроенных территорий, правовая природа договора о развитии застроенной территории.

Summary: the article is devoted to the consideration of concept of the administrative contract in the legal theory, and also to the revealing of the contractual nature of administrative law about development of built-over lands.

Key words: the administrative contract, concept and signs of the administrative contract, the contract about development of the built-over lands, the legal nature of the contract about development of the built-over lands.

Согласно ч. 7 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ развитие застроенной территории осуществляется на основании соответствующего договора. Для выявления правовой природы данного договора необходимо исследовать общетеоретические вопросы.

В отечественном правоведении сложилось устойчивое мнение о разграничении юридических средств, в результате чего договор как средство правового

го регулирования оказался «монополизирован» частными отраслями права, а административный акт — публичными. Это привело к тому, что договор фактически исчез из сферы правового регулирования конституционного, уголовного, административного, финансового права. Научно-методологическое изучение договора как правовой категории замкнулось в рамках ряда отраслевых наук частного права. Между тем, договор есть не понятие исключительно частного (гражданского) права, а общеправовое понятие.

Возможность использования договора для регламентации отношений в сфере публичного управления обусловлена методом административно-правового регулирования, который не ограничивается лишь императивным элементом. Инструментарий административно-правового воздействия включает в себя, помимо предписания и запрета, также дозволение, что означает необходимость учета воли управляемых субъектов в пределах его применения. В отношении государственного управления, построенные по модели «власти-подчинения», их участники вступают, обладая определенной степенью автономии воли, что является главной предпосылкой использования договорных форм.

В результате оценки «управленческого потенциала» договора как универсальной формы регулирования общественных отношений А.С. Ротенберг делает вывод о том, что управленческая сущность договора проявляется в реализации им таких функций управления, как планирование, регулирование, организация и координация, что, в свою очередь, позволяет определить принципиальные подходы к решению вопроса о сферах использования договорного механизма в государственном управлении¹.

На основании изложенного отметим, что использование договорной формы для регламентации в сфере управления развитием застроенной территории является закономерной формой демократизации административных правоотношений. Именно использование договора о развитии застроенной территории позволяет максимально учесть интересы взаимодействующих сторон, заменив директивное управление градостроительной деятельностью на стимулирующее.

Следует в полной мере согласиться с Ю.В. Поднавозновой в том, что договор о развитии застроенной территорииотягощен публичным элементом. Проявляется это в следующем:

а) одной стороной договора всегда является публично-правовое образование;

б) в договор в качестве встречных обязанностей публично-правового образования включены его властные полномочия;

в) договор о развитии как на этапе заключения, так и на этапе его непосредственной реализации обеспечен механизмами, исключающими принцип свободы договора (т. е. обусловлен административным режимом, который выражается не в изначальном неравноправном положении сторон, а в административном поведении органов власти внутри договорных отношений)².

¹ См.: Ротенберг А.С. Административный договор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 13.

² См.: Поднавознова Ю.В. Правовое значение договора о развитии застроенной территории: дефиниции, коллизии, перспективы применения // Вестник СГАП. 2009. № 2. С. 77–81.

Данные особенности договора о развитии застроенной территории, а также его отраслевая принадлежность позволяют уверенно констатировать административную природу данного договора. В связи с этим в качестве необходимого элемента, раскрывающего правовую природу договора о развитии застроенной территории, следует рассмотреть вопрос о понятии и признаках административного договора.

В теории административного права существует множество определений понятия «административный договор».

Административный договор представляет собой заключенное в публичных целях на основе норм административного права письменное соглашение органа (органов) исполнительной власти с другими субъектами управленческих отношений, правовой режим которого содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права¹.

Административный договор — это управленческое соглашение не менее двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные (координационные) управленческие отношения, правовой режим которого содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права².

Административный договор — это основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников³.

Несмотря на значительные различия приведенных определений, из них можно сделать следующие выводы:

- орган управления сохраняет властные полномочия административного характера, несмотря на то, что он несет определенные обязательства перед своим контрагентом;

- для административного договора характерно тесное соединение двух начал: во-первых, властность одной из сторон по отношению к другой и, во-вторых, обязательное наличие согласия обеих сторон на заключение соответствующего договора и осуществление действий, им предусмотренных.

Учитывая изложенные выше определения понятия административного договора, можно выделить его основные признаки:

1. Административный договор имеет, как правило, организационное содержание, направленное на достижение общественно значимых результатов.

2. Нормативная база административно-договорной практики — нормы административного права. Поскольку его нормы используются и другими отраслями права (например, финансовым и земельным), то в сфере их действия также могут заключаться договоры административного характера. Нормы административного права, регламентирующие заключение админи-

¹ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 195–196.

² См.: Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. С. 58.

³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 101.

стративных договоров, могут содержаться как в законодательных актах, так и в актах органов государственного управления.

3. Административный договор не является совершенно самостоятельной формой управления, а непосредственно связан с административным актом, с осуществлением административным органом своих обязанностей¹.

4. Целью административного договора всегда является регулирование управленческих отношений. Посредством его заключения стороны договариваются об осуществлении определенных действий в интересах государственного управления. Поэтому административный договор признается многими учеными-административистами формой управленческой деятельности.

5. Одной из сторон — обязательным субъектом при заключении административного договора — выступает орган государственной власти (должностное лицо).

6. Ответственность сторон за неисполнение либо ненадлежащее исполнение условий административного договора может носить административный, дисциплинарный или гражданско-правовой характер.

В то же время считаем необоснованной позицию авторов, утверждающих, что эта ответственность не может носить имущественного характера, а если в договоре предусмотрены определенные имущественные санкции (например, неустойка), то он является гражданским². Действительно, в правовой литературе такая ответственность характеризуется как гражданско-правовая³. Не оспаривая этого положения, заметим, что правовая природа санкций, предусмотренных за нарушение условий договора сторонами, не может повлиять на его юридическую природу, ибо не затрагивает самого предмета договора. Как справедливо отмечает В.П. Мозолин, имущественные санкции не входят в содержание основного обязательства по договору. Они являются лишь элементом вторичного обязательственного правоотношения, возникающего в результате нарушения сторонами обязанностей, предусмотренных договором⁴.

7. Административные договоры заключаются в порядке и по вопросам, прямо предусмотренным законодательством. Возможность заключения административного договора должна входить в компетенцию соответствующего государственного органа, причем составлять часть его специальной компетенции.

Таковы основные признаки административного договора. Участие в нем органа государственного управления и управленческая направленность предмета являются обязательными признаками договора. Что же касается

¹ См.: *Нехайчик В.К.* Правовая природа административного договора // Российский юридический журнал. 2002. № 4. С. 78–81.

² В литературе отмечается, что административный договор не обеспечен судебной защитой с применением имущественных санкций, а его нормативной базой служат нормы административного (а не гражданского) права. См., например: *Большой юридический словарь* / под ред. А.В. Малько. М., 2009; *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 132–133.

³ См., например: *Резвых В.Д.* Административно-правовая охрана социалистической собственности. М., 1975; *Черепанов Ю.Г.* Горизонтальные управленческие отношения и административный договор // *Правовые формы межотраслевого управления*. М., 1984.

⁴ В.П. Мозолин также замечает, что «содержание договора, включающего имущественные санкции, необязательно имеет имущественный характер». См.: *Мозолин В.П., Фарнсворт Е.А.* Договорное право в США и СССР. М., 1988. С. 199.

остальных признаков, они являются факультативными и могут отсутствовать в некоторых разновидностях административного договора.

Выявление основных признаков административного договора позволяет нам провести анализ правовой природы договора о развитии застроенной территории, раскрыв его основные признаки как административного договора:

1. Договор о развитии застроенной территории имеет организационное содержание, предусматривающее комплекс мероприятий, осуществление которых направлено на решение проблемы переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда путем привлечения частных инвесторов. Решение данной проблемы, несомненно, осуществляется в публичных интересах, а масштабность необходимых финансовых вложений и долгосрочность реализации подобных проектов подчеркивает необходимость использования административных ресурсов.

2. Административно-правовыми основами регулирования развития застроенных территорий в Российской Федерации являются следующие правовые акты: Градостроительный кодекс РФ — ст. 46.1, 46.2, 46.3; Земельный кодекс РФ — п. 2 ст. 30; Жилищный кодекс РФ — ч. 10–12 ст. 32, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регламентирующие правоотношения по развитию застроенных территорий.

3. В соответствии с п. 2 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ заключению договора о развитии застроенной территории в обязательном порядке предшествует издание административного акта органа местного самоуправления — решения о развитии застроенной территории. Данное решение принимается главой местного самоуправления по инициативе органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, физических или юридических лиц.

4. Одной из сторон — обязательным субъектом при заключении договора о развитии застроенной территории выступает орган местного самоуправления (должностное лицо).

5. Договор о развитии застроенной территории заключается в порядке, прямо предусмотренном законодательством (ст. 46.1–46.3 Градостроительного кодекса РФ), конкретизируемом в нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

6. Компетенция органов местного самоуправления по принятию решений о развитии застроенных территорий и заключению договора о развитии застроенной территории закреплена п. 6 ч. 1 ст. 8 и п. 7 ч. 2 ст. 8 Градостроительного кодекса РФ. Согласно данным нормам право принятия решений о развитии застроенных территорий относится к исключительным полномочиям органов местного самоуправления.

7. В качестве обязательного существенного условия подп. 11 п. 3 ст. 46.2 Градостроительного кодекса РФ предусматривает ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора. Конкретные санкции за нарушение договорных обязательств устанавливаются в тексте самого договора и законодательно не закреплены. В качестве ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение условий договора о развитии застроенной территории ст. 46.2 Градостроительного кодекса РФ

предусматривает также право органа местного самоуправления в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора и прекратить права на соответствующие земельные участки.

Таким образом, можно сделать вывод, что договор о развитии застроенной территории является административным договором вертикального типа, опосредующим исполнение органами муниципальной власти публично-правовой обязанности по реализации мер, направленных на снижение количества ветхого и аварийного жилья, и устанавливающим взаимные права и обязанности сторон.

М.Н. Шрамкова,
*ст. преподаватель Северо-Кавказского
филиала Московского гуманитарно-
экономического института
anykmv@mail.ru*

О некоторых проблемах оптимизации процессуально-правового регулирования в современной России: целевой и инструментальный аспекты

***Аннотация:** статья посвящена анализу некоторых аспектов проблемы оптимизации процессуально-правового регулирования в современной России.*

***Ключевые слова:** процессуально-правовое регулирование, оптимизация, цели, средства, эффективность процессуально-правового регулирования.*

***Summary:** the article is devoted to the analysis of some aspects of regulating optimization in modern Russia.*

***Key words:** legal process regulation, optimization, goal, means, effectiveness of legal process regulation.*

Российское процессуально-правовое законодательство и практика его реализации сегодня переживают новый этап развития. В последнее десятилетие произведена существенная ревизия действующего процессуального законодательства. Приняты и действуют базовые отраслевые процессуальные законодательные акты, такие как Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Арбитражный процессуальный кодекс РФ. Указанные акты заложили новые концептуальные подходы к регламентации соответствующих видов юридического процесса, закрепили основные ориентиры и принципы правового регулирования, систему средств и механизмов их реализации.

Оценивая качество процессуально-правового регулирования в современном Российском государстве, можно отметить, что по ряду направлений в этой области удалось добиться значительных успехов. Законодательные новеллы в целом адекватно отразили произошедшие в стране изменения, актуальные потребности и интересы социального и государственного развития, закрепили ряд институтов и механизмов, направленных на наиболее

эффективную реализацию провозглашенных принципов и целей правового регулирования, создание действенных гарантий защиты прав и свобод человека в области юридического процесса.

Вместе с тем анализ практики применения новейшего процессуально-правового инструментария приводит к выводу о том, что и сами законодательные конструкции, и их применение нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Отметим основные проблемы в этой области и возможные пути их решения.

Прежде всего, в правовом регулировании процессуально-правовых отношений следует обратить внимание на необходимость более последовательного отражения в законодательных установлениях *целевого аспекта*. Целевые установки процессуально-правового регулирования нашли свое формальное закрепление в соответствующих статьях процессуально-правовых актов в достаточно абстрактной и общей форме. Так, в Уголовно-процессуальном кодексе РФ обозначены лишь общие цели уголовного процесса. Аналогичный подход законодатель использовал и в других отраслевых процессуальных кодексах.

Вместе с тем подобное отражение процессуально-правовых целевых установок не является достаточным. Полагаем необходимой их большую конкретизацию, которая должна быть связана с *обозначением конкретных задач* правового регулирования в той или иной сфере. Исходя из вышесказанного, считаем целесообразным дополнение соответствующих отраслевых процессуальных кодексов статьями, содержащими указание на конкретные задачи, которые должны быть решены с их помощью.

Кроме того, представляется, что законодателю не следует упускать возможность формализации в нормативных установлениях целевых ориентиров отдельных юридических средств и механизмов. Дело в том, что ряде случаев цели, реализации которых должен служить тот или иной процессуально-правовой инструмент, не являются вполне очевидными, в связи с чем возникает возможность их вольного понимания и, как следствие — опасность нецелевого использования, злоупотребления правовыми средствами в процессе применения положений закона.

Это касается, в частности, таких правовых инструментов, как меры процессуального принуждения, меры пресечения, процессуально-правовые санкции. Показательным примером может служить заключение под стражу, которое до сих пор остается наиболее предпочтительной мерой пресечения в российской уголовно-процессуальной практике и в значительном числе случаев применяется необоснованно, без крайней необходимости. Такое положение дел нельзя признать правильным. Следует согласиться с тем, что меры процессуального принуждения в условиях цивилизованного общества должны применяться лишь в случае безусловной необходимости; такое общество не может допустить расширение оснований и масштабов государственного принуждения, в том числе по уголовным делам¹.

Еще одним примером злоупотребления правовыми средствами может служить институт оставления искового заявления без движения. Сложившаяся российская юридическая практика показывает, что значительное количество

¹ См.: *Стецовский Ю.И.* Право на свободу и личную неприкосновенность: нормы и действительность. М., 2000. С. 173.

поданных исков оставляется судами без движения на основании того факта, что в них не указаны все обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения и разрешения дела, а также не приведены достаточные, по мнению суда, доказательства этих обстоятельств. Такой подход, по сути, есть нарушение важнейшего процессуально-правового принципа — принципа доступности правосудия. Правовое средство защиты в данном случае превращается в своеобразный «тормоз», становится препятствием для граждан в защите их законных прав и интересов.

Полагаем, что одним из путей решения подобных проблем может стать прямое закрепление использования конкретных процессуальных правовых средств в праве, что сделает эти ориентиры элементом юридических предписаний и, таким образом, станет некоторой гарантией от их неправомерного использования, разного рода злоупотреблений ими, ведь уже само отклонение от нормативно установленного ориентира будет означать противоправность поведения со всеми вытекающими последствиями. Особенно важен такой подход по отношению к тем процессуальным инструментам, которые напрямую связаны с гарантированием реализации важнейших процессуально-правовых возможностей и защитой прав участников юридического процесса. В подобных случаях принцип процессуальной экономии не должен становиться препятствием в реализации данных прав.

Важным шагом на пути повышения эффективности юридических предписаний в процессе правотворчества является совершенствование качественной стороны целеполагания, научный подход к установлению юридических ориентиров.

Прежде всего, необходимо обеспечить реальность закрепленных в праве целей, которая гарантируется, во-первых, их соответствием объективно сложившимся общественным потребностям и интересам, и, во-вторых, их обеспеченностью необходимыми условиями и средствами реализации. Одним из условий реальности целей, закрепленных в праве, является учет не только общественных потребностей, но и объективных возможностей достижения подобных ориентиров, связанный с комплексной оценкой множества различных условий и факторов (юридических, общественно-политических, экономических, нравственных, культурных и др.), которые способствуют либо препятствуют процессу достижения необходимого результата.

В связи с множественностью и разноплановостью правовых целей чрезвычайно важной задачей законодателя является их грамотная системная организация, выбор наиболее оптимальных форм закрепления целей, которые обеспечили бы логичность, стройность, непротиворечивость целевого «дерева», гарантировали бы максимально адекватное восприятие юридических ориентиров субъектами правоотношений и тем самым способствовали бы повышению эффективности правового воздействия. Прежде всего, следует иметь в виду, что система юридических целей должна быть построена таким образом, чтобы цели частные не противоречили друг другу и, в конечном счете, соответствовали целям общим, ибо противоречивость, разногласия в целевой политике — путь к дестабилизации работы правового механизма.

Немаловажное значение имеет форма выражения правовых ориентиров в языке законодательства. По отношению к целям отраслей, институтов права, а также тех или иных субъектов правовых отношений нередко допускается их формулировка в виде указания на общие направления либо мотивы регулирования. Очевидно, что в этом случае должны максимально проявить себя правовая культура и высокий профессионализм законодателя, его способность к правильному пониманию объективных тенденций развития общественных отношений и постановке адекватных правовых ориентиров.

Безусловно, для решения проблем нецелевого использования процессуально-правового инструментария следует применять и иные методы, в частности, официальное толкование права, в том числе и телеологическое, обучающую и разъяснительную работу с правоприменителями и т. п.

Гарантией успешного достижения правовой цели является ее обеспеченность необходимым юридическим инструментарием. Именно юридические средства, как уже отмечалось, в силу своих объективных свойств оказывают наибольшее влияние на будущий результат, поэтому главным направлением повышения эффективности права является совершенствование его «инструментальной базы».

Процессуально-правовая база российского законодательства все еще далека от совершенства, является во многом недостаточной, пробельной, противоречивой. В результате граждане, а также правоприменители сталкиваются со значительными трудностями в использовании правовых инструментов. Например, применительно к области конституционного процесса дает о себе знать отсутствие ряда важнейших процессуально-правовых инструментов, традиционно присущих иным сферам процессуально-правового регулирования. Так, до сих пор Конституционный Суд РФ лишен возможности возбуждения производства по вопросу о проверке соответствия нормативного акта Конституции Российской Федерации по собственной инициативе. Кроме того, конституционное производство, в отличие от иных видов юридического процесса, не имеет института конституционно-процессуальной ответственности. В результате возникает ситуация недостаточной государственной обеспеченности действия конституционно-процессуальных норм. В связи с этим солидаризируемся с позицией С.К. Стрункова, отмечающего необходимость скорейшего включения в «набор» конституционно-процессуальных средств конституционно-процессуальной ответственности¹.

В российском процессуальном законодательстве все еще существуют проблемы в системе правового инструментария, наносящие ущерб его эффективности.

Так, практически отсутствуют эффективные механизмы восстановления нарушенных прав и компенсации ущерба, причиненного преступлением. Непродуманными и дающими нередко сбои остаются и механизмы исполнения судебных решений, связанных с возмещением вреда в рамках гражданского, административного процессов. В уголовно-процессуальном праве России в отличие от многих других государств отсутствуют правовые механизмы, предусматривающие оказание помощи и защиты жертвам

¹ См.: Струнков С.К. Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики. Саратов, 2005. С. 117.

и свидетелям преступлений. В связи с этим требуется скорейшее принятие соответствующего федерального закона.

В специальной литературе отмечается, что в дальнейшей разработке нуждается такое важное правовое средство, как залог — одна из мер пресечения в уголовном процессе. Необходимо расширить разновидности залога, виды поручительства и предусмотреть варианты, при которых поручителями могли бы выступать не только физические, но и юридические лица¹.

Сегодня также необходимо развитие института участников уголовного судопроизводства. Последние должны наделяться большим комплексом прав. Расширение их прав должно стать одним из приоритетных направлений развития уголовно-процессуального законодательства. В частности, это касается правового статуса подозреваемого, который нуждается в более детальной регламентации, как и институт потерпевшего². Кроме того, необходимо разрабатывать институт реабилитации, механизмы реабилитации³.

Аналогичные проблемы являются актуальными и в свете дальнейшего развития дифференциации производств по определенным категориям уголовных дел. Например, в рамках уголовно-процессуального законодательства считаем целесообразным совершенствование механизмов, регламентирующих производство по делам несовершеннолетних. В связи с этим следует выделить в рамках УПК РФ специальную главу, нормы которой были бы посвящены более детальной регламентации данного вида уголовно-процессуального производства — так, как это сделано в отношении иных производств (о применении принудительных мер медицинского характера, в отношении отдельных категорий лиц и др.).

Отмечая недостаточность процессуально-правового инструментария, следует также подчеркнуть, что реформирование механизма процессуально-правового регулирования должно быть взвешенным, как в вопросах введения новых процессуальных институтов, так и в вопросах их отмены, упрощения тех или иных правовых средств, механизмов, процедур, изъятия их из арсенала процессуально-правового инструментария.

Весьма спорной поэтому представляется необходимость такого процессуально-правового средства, как институт апелляции. Введение последнего в законодательство в единстве с институтом мирового судопроизводства должно было, по мнению законодателей, служить целям упрощения последнего, сокращения сроков рассмотрения дел. Однако реальная юридическая практика обнаружила обратную тенденцию — судопроизводство, напротив, усложнилось и отдалилось от населения. В связи с этим разделяем мнение С. Зеленина о том, что «мировое судопроизводство ... само по себе является не упрощением процедуры, процесса как такового, а упрощением состава суда»⁴.

Введение апелляционной формы обжалования судебных актов в российский юрисдикционный процесс, по нашему мнению, никак нельзя признать

¹ См.: Руднев В.И. Концепция развития уголовно-процессуального законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой и др. М., 2004. С. 391–392.

² См.: Там же. С. 392.

³ См.: Там же. С. 394.

⁴ Зеленин С. Совершенствовать надо не статус судей, а эффективность правосудия // Российская юстиция. 2002. № 1. С. 34.

адекватной мерой для создания независимого правосудия. Ныне действующая система апелляционного пересмотра актов суда первой инстанции — не что иное, как повторное новое рассмотрение дела по существу. Суд апелляционной инстанции действует так, как если бы решения суда первой инстанции вообще не было. Самим существованием апелляции в ее нынешнем виде подрывается базовый принцип любого юрисдикционного процесса — законная сила судебного решения. В таких условиях суд первой инстанции не может действовать независимо, авторитет этой судебной инстанции на сегодняшний день правилами об апелляции приравнен к нулю.

Данный пример демонстрирует ситуацию, когда избранное для реализации прогрессивных целей процессуальной политики конкретное правовое средство оказывается негодным, неадекватным, несмотря на свою внешнюю новизну и качественное отличие от «старых» правил.

Вместе с тем не вполне оправданной и целесообразной представляется отмена некоторых процессуально-правовых средств, доказавших в течение длительной практики свою жизнеспособность. Это касается, в частности, института народных заседателей, отмененного с 1 января 2004 г. Разделяем позицию правоведов, отмечающих, что данное правовое средство еще полностью не исчерпало свой потенциал и нуждается в дальнейшей разработке с учетом опыта зарубежного законодательства. Ведь с существованием данного института напрямую связан принцип участия граждан в отправлении правосудия. В Российской Федерации граждане, участвуя в рассмотрении дел судами, должны иметь большой объем полномочий, ощущать себя полноправными участниками процесса¹.

Вызывают скептическое отношение и некоторые другие предлагаемые коллегами нововведения, например, предложения о передаче ряда полномочий в области процессуального правового регулирования на региональный уровень. Выказаны идеи о том, что исходя из территориально-природных особенностей, федеральный законодатель посредством формулировок в УПК мог бы делегировать часть своих полномочий регионам².

Считаем подобные инициативы недостаточно убедительными, поскольку, по нашему мнению, их реализация таит в себе опасность еще большего «размывания» принципов и механизмов процессуального регулирования, злоупотребления местными законодателями процессуальной правовой формой в ущерб правам и законным интересам граждан.

Сегодня необходима дальнейшая *систематизация действующего процессуального законодательства*, связанная со своего рода «инвентаризацией» действующего правового инструментария, приведением его в более системную форму, обеспечением его согласованности и т. п.

Решение этой задачи представляется чрезвычайно актуальным, в частности, применительно к области административно-процессуального

¹ См.: Руднев В.И. Указ. соч. С. 396–397.

² См., например: Томин В.Т. К общей характеристике УПК РФ : материалы международной научно-практической конференции, посвященной принятию нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации / отв. ред. П.А. Лупинская, Г.В. Дашков. М., 2002. С. 50.

правового регулирования. Достаточно активно и давно обсуждается в среде ученых-правоведов и юристов-практиков идея разработки специального законодательного акта (кодекса), регламентирующего административную форму производства. Предлагаются различные варианты решения данной проблемы.

Так, В.Д. Сорокин выдвинул идею принятия «Основ административно-процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». По его мнению, данный нормативный правовой акт должен состоять из Общей и Особенной частей. В первой следует отразить цели и задачи административно-процессуального законодательства, его принципы, обозначить круг участников административного процесса, основные правила рассмотрения административных дел в сфере государственного управления. Особенная же часть должна регламентировать вопросы производства по принятию актов государственного управления, а также по предложениям и заявлениям граждан, по административно-правовым жалобам и спорам, по делам об административных поощрениях и т. д.¹

Идея принятия основ административно-процессуального законодательства поддерживается и рядом других отечественных правоведов². Полагаем, что принятие подобного документа необходимо. Его значимость связана, в первую очередь, с тем фактом, что ст. 72 Конституции РФ относит административно-процессуальное законодательство к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. С одной стороны, более основательная концептуальная нормативная регламентация этой области правового регулирования именно в форме Основ законодательства позволила бы более четко выстроить систему административно-правовых средств, повысить их системность, установить их наиболее важные унифицированные формы и таким образом обеспечить единство принципиальных подходов в правовом регулировании в масштабах страны. С другой стороны, подобный нормативный акт будет являться основой для разработки субъектами Федерации собственного административно-процессуального законодательства, служить для них необходимым ориентиром в этом процессе.

Рассмотренные проблемы позволяют прийти к заключению о том, что на настоящем этапе в Российском государстве необходимо дальнейшее совершенствование процессуальной правовой формы, которое должно идти по пути оптимизации сложившихся нормативно-правовых процессуальных механизмов и практики их использования, обеспечения их большей целесообразности, усиления начал системности, гарантированности юридических конструкций.

¹ См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 610.

² См., например: Концепция развития административного и административно-процессуального законодательства / Ю.А. Тихомиров и др. // Концепция развития российского законодательства. М., 1998. С. 82.

Г.Д. Харева,
аспирант Северо-Кавказской академии
государственной службы
artazi01@mail.ru

О повышении эффективности процессуального надзора за соблюдением разумных сроков предварительного следствия

***Аннотация:** статья посвящена проблеме эффективности процессуального надзора прокуратуры по обеспечению соблюдения разумных сроков расследования уголовных дел.*

***Ключевые слова:** разумный срок, судопроизводство, прокурорский надзор, эффективность.*

***Summary:** the article is devoted to the problem of efficiency of public prosecutor's office procedural supervision under providing of observance of reasonable time on pretrial stages of legal procedure.*

***Key words:** reasonable time, legal procedure, public prosecutor's office supervision, efficiency.*

Внесенные 28 декабря 2010 г. изменения в уголовно-процессуальное регулирование деятельности органа процессуального надзора — прокуратуры на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в определенной мере поправили их избыточно-необоснованное перераспределение в 2007 г. в пользу руководителей следственных подразделений органов предварительного следствия, однако этот процесс нельзя считать завершенным.

Имеется необходимость в наделении прокуроров полномочиями, позволяющими посредством осуществления ими процессуального надзора обеспечивать соблюдение разумных сроков судопроизводства на досудебных стадиях уголовного процесса.

Следует отметить, что важность соблюдения процессуальных сроков состоит в том, что они сами по себе служат процессуальной гарантией создания предпосылок для окончательного разрешения дела и выполнения законодательством назначения уголовного судопроизводства. В настоящее время высказывание выдающего итальянского юриста XVIII в. Чезаре Беккариа, чьи труды по юриспруденции сыграли огромную роль в формировании европейского уголовного права, о том, что «чем скорее следует наказание за преступлением, чем ближе к нему, тем оно справедливее, тем оно полезнее»¹, стало прописной истиной. Сроки расследования призваны стимулировать следователей и дознавателей к скорейшему завершению расследования; гарантировать участникам уголовного процесса, что ограничение их прав, связанное с расследованием, не будет неоправданно продолжительным². Они установлены для «обеспечения быстрого и полного расследования преступлений, неотвратимости наказания за совершенное преступление и создания гарантий против волокиты, расследования»³. Чем быстрее при условии выполнения всех требований закона будет завершено расследование по делу, тем эффективнее будет деятельность следователя и дознавателя,

¹ Беккариа Ч. О преступлении и наказании. М., 1939. С. 281–286.

² См.: Маслов И.В. Правовая регламентация уголовно-процессуальных сроков (досудебное производство) М., 2004. С. 57.

³ Соловьев А.Б. Как организовать расследование. М., 2000. С. 46.

а также их вклад в борьбу с преступностью. Не случайно такие ученые, как М.С. Строгович, А.П. Гуляев, М.Е. Токарева и другие выделяли быстроту предварительного расследования в отдельный принцип уголовного процесса, присущий данной стадии¹.

К.Б. Калиновский выделяет следующие существенные признаки, позволяющие рассматривать быстроту предварительного расследования в качестве процессуального принципа: 1) общее руководящее положение этого принципа состоит в том, что срочность уголовно-процессуальной процедуры — это обобщенная идея, выражающая требования быстроты всего производства по уголовному делу, необходимость соблюдения установленных законом сроков. Эта идея выражена правилом «скорого суда», правом на который должны обладать все заинтересованные лица, прежде всего обвиняемый и потерпевший; 2) выражение сущности процесса — справедливой судебной процедуры, необходимой составляющей которой является требование быстроты процедуры, на что указывают основополагающие международные документы («Международный Пакт о гражданских и политических правах» (ст. 14), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод); 3) нормативный характер, состоящий в его закреплении в вышеуказанных международных актах, которые, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, являются частью ее правовой системы, а также в отраслевом уголовно-процессуальном законодательстве; 4) общепроцессуальность принципа срочности, сквозной характер которого проявляется в его действии на каждой стадии процесса, пронизывает все институты и производства; 5) самостоятельность содержания, характеризующаяся меньшим уровнем абстрактности (обобщения) по сравнению с такими принципами, как законность, публичность, независимость суда, состязательность, равноправие сторон, являющимися принципами-максимами, от которых производны принципы меньшей степени общности — институциональные принципы судопроизводства. Благодаря такой дифференциации эти принципы вступают в сложные взаимоотношения как между собой, так и с принципами-максимами, накладываясь друг на друга и усиливая либо ослабляя свое действие².

Сокращение сроков расследования и быстрота судопроизводства способствуют охране прав и законных интересов участников процесса, предупреждению преступлений и, наконец, обеспечению быстрого наказания преступника, а также существенному сокращению бюджетных расходов на содержание органов уголовной юстиции.

Современные требования к срокам судопроизводства, в том числе и на его досудебных стадиях, состоят в том, что они должны отвечать требованиям разумности.

Так, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г.) закреплено право каждого в случае спора

¹ См.: *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1976. Т. 2. С. 56; *Гуляев А.П.* Следователь в уголовном процессе. М., 1981. С. 39, 94.

² См. *Калиновский К.Б.* Быстрота (срочность) уголовного судопроизводства — есть принцип уголовно-процессуального права // Состояние и перспективы развития правовой науки : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию Удмуртского государственного университета, Ижевск, 30–31 марта 2006 г. Ижевск, 2006.

о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона (п. 1 ст. 6 Конвенции). 4 мая 2010 г. вступили в силу Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹ и Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок”»².

Осуществление судопроизводства в разумный срок непосредственно связано с вопросом обоснованности продления сроков предварительного следствия при расследовании уголовных дел, поскольку необоснованное продление сроков расследования влечет нарушение требования о разумных сроках досудебного судопроизводства.

Статья 6¹ УПК РФ предусматривает, что уголовное преследование, назначение наказания и прекращение уголовного преследования должны осуществляться в разумный срок. Таким образом, уголовно-процессуальный закон ввел новый критерий, ограничивающий длительность судопроизводства, который следует учитывать при постановке и решении вопроса о продлении сроков расследования.

При определении разумного срока уголовного судопроизводства, который включает в себя период с момента начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность уголовного дела, поведение участников уголовного судопроизводства, достаточность и эффективность действий суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела, и общая продолжительность уголовного судопроизводства (ч. 3 ст. 6¹ УПК РФ).

Выполнение этих требований должно обеспечиваться наличием надлежащих процессуальных гарантий. Однако таких гарантий, применительно к срокам предварительного следствия, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, по нашему мнению, не содержит.

Так, правом продления срока предварительного расследования, согласно п. 8 ч. 1 ст. 39 УПК РФ (в ред. Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ) наделен руководитель следственного органа. До внесения изменений в УПК РФ 5 июня 2007 г. продление сроков предварительного следствия являлось компетенцией органов прокуратуры. В соответствии со ст. 162 УПК РФ предварительное следствие по уголовному делу должно быть закончено в срок, не превышающий 2 месяцев со дня возбуждения уголовного дела. В срок предварительного следствия включается время со

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18, ст. 2144.

² См.: Там же. 2010. № 18, ст. 2145.

дня возбуждения уголовного дела и до дня его направления прокурору с обвинительным заключением или постановлением о передаче уголовного дела в суд для рассмотрения вопроса о применении принудительных мер медицинского характера либо до дня вынесения постановления о прекращении производства по уголовному делу.

Срок предварительного следствия, согласно п. 4 ст. 162 УПК РФ (в ред. Федеральных законов от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, от 3 декабря 2007 г. № 323-ФЗ), может быть продлен до 3 месяцев руководителем соответствующего следственного органа. По уголовному делу, расследование которого представляет особую сложность, срок предварительного следствия может быть продлен руководителем следственного органа по субъекту Российской Федерации и иным приравненным к нему руководителем следственного органа, а также их заместителями до 12 месяцев. Дальнейшее продление срока предварительного следствия может быть произведено только в исключительных случаях Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, руководителем следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и их заместителями (ч. 5 ст. 162 УПК РФ, в ред. Федеральных законов от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ, от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, от 3 декабря 2007 г. № 323-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ).

В случае необходимости продления срока предварительного следствия следователь выносит соответствующее постановление и представляет его руководителю следственного органа не позднее 5 суток до дня истечения срока предварительного следствия (ч. 7 ст. 162 УПК РФ в ред. Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ).

Таким образом, действующий порядок продления сроков предварительного следствия закрепляет такое право за органом, осуществляющим процессуальный контроль — соответствующими должностными лицами того же ведомства, которое само осуществляет расследование, и, соответственно, инициирует продление сроков расследования перед своими руководителями. Органы же прокуратуры, осуществляющие надзор за законностью расследования уголовных дел, не только не участвуют в этой процедуре, но даже не уведомляются о продлении сроков следствия. Такое правовое регулирование нельзя считать эффективным.

В соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. осуществление судопроизводства в разумный срок преследует цель эффективной реализации права на судебную защиту, что возможно лишь с помощью государства, создающего для этого необходимые институциональные и процессуальные условия, призванные гарантировать и обеспечивать его реализацию посредством установления конкретных процедур, включая установление системы мер, позволяющих в своей совокупности организовать и обеспечить эффективное и своевременное исполнение судебных решений¹.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. № 621-О-П «По жалобе гражданина Ямалетдинова Олега Геннадьевича на нарушение его конституционных прав положением части третьей статьи 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 6.

Указанным требованиям в полной мере должно соответствовать процессуальное регулирование на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

В качестве такой системы мер по совершенствованию уголовно-процессуального регулирования, включающей создание процессуальных условий для осуществления судопроизводства в разумные сроки, предлагаются различные способы дифференциации уголовного судопроизводства, наиболее востребованными из которых являются так называемые усложненные или упрощенные производства. Первые связываются с необходимостью введения в уголовный процесс дополнительных гарантий прав определенного круга лиц (например, несовершеннолетних), вторые — с возможностью применения в уголовном судопроизводстве принципа процессуальной экономии. Предлагаются также редукция уголовно-процессуальной формы, усовершенствование уголовно-процессуальных процедур в рамках обычного (и даже усложненного) производства, включение в уголовный процесс альтернативных процедур разрешения уголовно-правового конфликта. По мнению Е.В. Марковичевой, проблему ускорения судопроизводства следует рассматривать не как одновариантную, а как поливариантную, включающую вышеуказанные производства в качестве основных направлений, что позволит не свести ускорение уголовного судопроизводства только к его упрощению, и понятие «ускоренное производство» приобретет новое, более широкое значение. Именно в этом значении, по ее мнению, должна разрабатываться адекватная реалиям современной правовой жизни модель ускорения уголовного судопроизводства, результатом реализации которой вполне могло бы быть и совершенствование механизма обеспечения прав личности в сфере уголовной юстиции¹.

Однако наряду с необходимостью решения вопроса о придании уголовно-процессуальной форме большей динамичности, процессуальной гибкости, способности к дифференциации, полагаем, что в вопросе обеспечения требований о разумных сроках досудебного уголовного судопроизводства следует использовать надзорный потенциал прокуратуры.

Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов расследования в части обеспечения им законности сроков расследования при действующем правовом регулировании носит декларативный характер. Фактически прокурор, причем только на завершающем этапе расследования — при поступлении к нему уголовного дела с обвинительным заключением (или истребовании прекращенного уголовного дела), может лишь констатировать состоявшиеся сроки расследования, поскольку в процессе следствия, как уже отмечалось, он лишен какой-либо возможности влиять на их длительность и обеспечивать тем самым его разумный срок.

Перераспределение в 2007 г. полномочий по продлению сроков предварительного следствия от органа процессуального надзора — прокуратуры органу процессуального контроля — Следственному комитету нельзя признать правильным.

Руководители следственных органов (далее — РСО) осуществляют организационное и процессуальное руководство расследованием, в связи

¹ См.: Марковичева Е.В. Ускорение уголовного судопроизводства как гарантия обеспечения прав лиц, вовлеченных в сферу уголовной юстиции // Российская юстиция. 2009. № 9. С. 65–66.

с чем имеющие место факты волокиты при расследовании уголовных дел являются результатом не только ненадлежащей деятельности следователя, но и ненадлежащего процессуального контроля РСО за следователями. Таким образом, реализация РСО возложенного на него законодателем права продления сроков следствия не является гарантией объективности принимаемого решения.

Как показывает практика Верховного Суда РФ, продолжительность производства предварительного следствия нередко превышает разумные сроки. Так, по делу Ф. Верховный Суд РФ не признал пятимесячный срок расследования разумным и указал, что обвиняемый по двум взаимосвязанным эпизодам дела был единственный, квалификация его действий не менялась, экспертизы назначались несвоевременно, продление процессуальных сроков проводилось по одним и тем же причинам — производство следственных действий, тогда как по делу допрошено незначительное количество свидетелей, Ф. находился под стражей, что требовало от органов следствия особой оперативности в расследовании. Действия органов предварительного расследования расценены как недостаточные и неэффективные для своевременного проведения предварительного следствия, которое могло быть закончено в двухмесячный срок¹.

Изложенные нарушения разумных сроков предварительного расследования, по нашему мнению, должны и могли быть выявлены и пресечены при продлении сроков расследования, чего не произошло. Основная причина этого — ведомственный порядок продления процессуальных сроков, т. е. наделение полномочиями по их продлению руководителей следственных органов, осуществляющих руководство расследованием.

Полагаем, что сохранение действующего порядка продления сроков предварительного расследования органом процессуального контроля, ответственным, наряду со следователем, за его соблюдение, не может обеспечивать соблюдение требований разумного срока уголовного судопроизводства на его досудебных стадиях.

Эффективной процессуальной гарантией соблюдения требований законности и разумности сроков расследования будет служить наделение полномочием по их продлению прокурора — как независимого от следствия органа, осуществляющего процессуальный надзор.

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2010 г. № 49-Г10-88. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ НАКАЗАНИЙ •

**Материалы Всероссийского круглого стола
«Методология исследования наказаний в праве
и методика определения их эффективности»
(Саратов, 23 марта 2011 г.)**

А.В. Малько,
*заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор,
директор Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igr@sgap.ru*

Наказание и ответственность в сфере права: проблемы соотношения*

В условиях масштабных преобразований российского общества все большее внимание уделяется и модернизации различных его сегментов, которые весьма чувствительно влияют на его общее состояние, на проведение политики государства.

Особую значимость в последнее время приобретает карательная правовая политика (другими словами, правовая политика в сфере наказаний). Как известно, сейчас проводится реформа системы наказаний: одни правовые наказания смягчаются, другие ужесточаются, третьи устанавливаются, четвертые отменяются. Происходит перегруппировка средств наказания.

Для того чтобы подобная реформа проходила результативно и отвечала вызовам времени, необходимо проведение правовой политики в обозначенной сфере, которая, без сомнения, внесет элементы научной обоснованности, последовательности, системности в названный процесс.

Однако прежде чем говорить о правовой политике в сфере наказаний, важно хотя бы кратко рассмотреть вопрос о том, что такое наказание и чем оно отличается от юридической ответственности (как наиболее родственного понятия).

Правовое наказание — есть форма и мера юридического осуждения (порицания) виновного, противоправного поведения, в результате которого субъект в чем-то обязательно ограничивается, чего-то лишается.

К признакам правовых наказаний можно отнести следующие: наказание — это вид правового ограничения (родовой признак); оно применяется к виновному лицу за совершение им правонарушения (видовое отличие); имеет особую процессуальную форму применения; в рамках его назначения

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Система наказаний в российском законодательстве: общетеоретический анализ и проблемы модернизации»), проект № 11-03-00506а.

происходит оценка совершенного правонарушения и его осуждение; имеет специальное закрепление в нормах права¹.

В законодательстве — уголовном, уголовно-процессуальном, административном, гражданском и т. д. — понятия «ответственность» и «наказание» достаточно последовательно не разграничиваются. Во многом благодаря этому и в научной литературе существуют различные точки зрения на соотношение ответственности и наказания. Одни считают, что эти понятия равнозначны²; другие — что они соотносятся между собой как целое и часть³; третьи — что ответственность — это обязанность претерпеть неблагоприятные последствия правонарушения, а наказание — это форма реализации данной обязанности, причем форма наиболее последовательная⁴ (имелась в виду, к примеру, возможность привлечения лица к уголовной ответственности с освобождением от наказания — формой реализации ответственности выступало государственное осуждение). Решение вопроса о том, какой вариант избрать, зависит от подхода к проблеме, от понимания юридической ответственности. Все эти варианты имеют право на существование, поскольку каждый в какой-то мере отражает объективную реальность⁵.

«Отличия между ними, — верно подчеркивает В.И. Червонюк, — отображены в философских категориях возможности и действительности. Если юридическая ответственность — это обязанность претерпевать меры государственно-принудительного воздействия, то наказание — это фактическое претерпевание этих мер. Кроме того, ответственность не сводится к наказанию, может существовать и без него. В то же время наказание всегда предполагает ответственность. Из этого можно сделать заключение, что понятия юридической ответственности по своему объему шире наказания»⁶. Об этом же пишет и Н.В. Витрук, согласно мнению которого «наказание есть фактическое претерпевание различного вида лишений (обременений) правонарушителем, содержащее справедливое возмездие (кару) по закону»⁷.

Следовательно, юридическая ответственность (даже только в классическом ретроспективном понимании) — понятие более сложное, объемное, включающее в себя и правовые наказания. Под ней понимают необходимость лица подвергнуться мерам государственного принуждения личного, имущественного и организационного характера.

Другими словами, наказание — своеобразный итог, конечная стадия юридической ответственности, «ведь возможна ответственность без назначения реального наказания (условное осуждение) или осуждение виновного с одновременным освобождением от наказания»⁸. Действительно, освобождение

¹ См.: *Нырков В.В.* Поощрение и наказание как парные юридические категории / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006. С. 127–128.

² См.: *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Рига, 1924. С. 656; *Малеин Н.С.* Об институте юридической ответственности // *Юридическая ответственность: проблемы и перспективы. Труды по правоведению.* Тарту, 1989. С. 30.

³ См.: *Нырков В.В.* Указ. соч. С. 134.

⁴ См.: *Кучинский В.А.* Личность, свобода, право. М., 1978. С. 175.

⁵ См.: *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права. 2-е изд. М., 2000. С. 405.

⁶ *Червонюк В.И.* Теория государства и права. М., 2006. С. 568–569.

⁷ *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2008. С. 34.

⁸ *Кулапов В.Л.* Проблемы теории государства и права. Саратов, 2009. С. 391.

от юридической ответственности отличается от освобождения от наказания. Например, действующий УК РФ четко закрепил это различие, поместив обозначенные нормы в разные главы.

Вместе с тем важно исходить из понимания наказания как общеправовой категории, теория которой, в отличие от теории юридической ответственности, пока еще не разработана. Проблема наказаний весьма основательно исследована лишь в уголовном и административном праве.

Таким образом, в первую очередь при формировании правовой политики в сфере наказаний следует разработать общую теорию правовых наказаний, что вполне вписывается в такую форму реализации названной политики, как доктринальная.

В.В. Ныркoв,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. сектором Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igp@sgap.ru*

К вопросу о сущности наказания в праве*

Современное Российское государство остро нуждается в научно обоснованной концепции установления оптимальной системы наказаний в праве. Эффект от применения рассматриваемого средства правовой политики в любом случае немалый, но он может быть как со знаком «плюс», так и со знаком «минус». Любое неосторожное обращение с этим инструментом всегда чревато печальными последствиями, о чем свидетельствует весь ход человеческой истории.

На аксиоматичном для юриспруденции положении «наказание следует за совершение правонарушения» построены многие теории сущности наказания: как кары, как возмездия и т. п. Необходимо отметить, что объединяет все перечисленные учения момент абсолютизации связи «правонарушение — наказание», ее неограниченность иным взаимодействием. Это повлекло за собой серьезные негативные последствия, наказание предстает лишь в виде карательного инструмента. На данный момент в уголовном праве господствующим является взгляд на наказание как кару, чему сильно поспособствовало употребление термина «кара» в «Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик», принятых в 1958 г.

В результате появились следующие определения данного термина: «кара — это принуждение с целью вызвать страдание»²; «кара есть преднамеренное причинение виновному установленных законом страданий и лишений, специально рассчитанных на то, что он их будет претерпевать»³; «кара заключается в лишении

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Система наказаний в российском законодательстве: общетеоретический анализ и проблемы модернизации»), проект № 11-03-00506а.

² Ной И.С. Сущность и функции уголовного наказания в советском государстве. Саратов, 1973. С. 31.

³ Дементьев С.И. Лишение свободы. Уголовно-правовые и исправительно-трудовые аспекты. Ростов н/Д, 1981. С. 45.

осужденного каких-либо благ — материальных или иных, кара есть необходимая предпосылка для достижения наказанием целей предупреждения преступлений¹.

Включение указанного понятия в теорию ничего нового в понимание связи «правонарушение — наказание» не привнесло, наоборот, ученые вернулись к принципу талиона — «око за око, зуб за зуб». Мало того, кара была возведена в ранг «сущности наказания». Очевидная истина о том, что за совершение правонарушения следует наказание, получила карательную окраску. Так, В.А. Никонов в своей работе пришел к следующему выводу: «Все-таки, кара больше отражает содержательную сторону сущностной стороны наказания (определенный объем ограничений, лишений), а возмездие отражает все стороны явления в совокупности. И именно возмездие является сущностью наказания»².

В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова кара определяется через наказание, а возмездие («отплата, кара за преступление, за зло») — через кару³. Получаем, что сущность наказания заключается в отплате, воздаянии за правонарушение.

Однако еще Платон указывал на совершенно противоположное понимание наказания: «Не за совершение преступления налагается наказание, ибо раз содеянное не может стать несодеянным, но в пример на будущее»⁴. Тот же смысл вкладывает в значение наказания и Сенека: «Никто не проявляет благоразумия, карая за совершенные преступления, но делает это с тем, чтобы предупредить совершение преступлений, так как ведь вернуть прошедшего невозможно; на будущее же время возможно воспрепятствовать»⁵. Гуго Гроций следующим образом разрешил данную проблему: «...При обращении к наказанию мы должны учитывать две вещи: за что воздается и ради чего воздается. Воздаяние за что-либо есть возмездие; воздаяние ради чего-либо есть цель наказания»⁶.

Этого не могли не осознать теоретики уголовного права, признав, что кара не есть «самоцель» и дополнив понятие наказания учением о его целях. Однако в таком случае мы наблюдаем противоречие в теории. Если наказание применяется ради чего-то, а не просто за что-то, то оно не может именоваться карой. Тем не менее ученые-криминалисты не торопятся расстаться с этим термином, включив его однажды в конструкцию наказания в угоду законодательной технике.

На наш взгляд, далеко не случайно В.Н. Кудрявцев отрицательно отнесся к использованию понятий «кара» и «возмездие», указав на необходимость «анализировать сами общественные явления». При этом он совершенно справедливо заметил, что «мало провести разницу между карой и возмездием, гораздо важнее выявить реальную значимость наказания в исправлении и перевоспитании правонарушителей»⁷.

Представляется, что теоретики уголовного права излишне увлеклись возмездным и карательным характером наказания, особенно не задаваясь при этом вопросом, а может ли наказание само по себе реализовать ставящиеся перед

¹ Полубинская С.В. Цели уголовного наказания. М., 1990. С. 14–15.

² Никонов В.А. Уголовное наказание. Поиск истины. Тюмень, 2000. С. 25.

³ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 83, 229.

⁴ Теория государства и права : хрестоматия : в 2 т. / авт.-сост. В.В. Лазарев, С.В. Липень. М., 2001. Т. 2. С. 442.

⁵ Там же.

⁶ Там же. С. 444.

⁷ Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М., 1986. С. 67.

ним цели? Почему-то этот вопрос заранее считается решенным положительно, и не замечаются существующие в данной сфере проблемы. В связи с этим вопрос о сущности наказания в праве требует более обстоятельного подхода и дальнейшего исследования, в том числе и с общетеоретических позиций.

Т.Ю. Герцог,
*преподаватель Московского гуманитарно-
экономического института*
rill.07@mail.ru

Правовая функциональная грамотность и правовые наказания: аспекты соотношения

Правовая функциональная грамотность является базой для выстраивания гражданской позиции личности, влияющей на выбор жизненного пути, на построение стратегий взаимодействия с другими людьми, с обществом в целом.

Функциональная грамотность становится актуальной в основном тогда, когда приходится столкнуться с ее отсутствием, поэтому необходимо говорить не столько о функциональной грамотности, сколько о функциональной неграмотности. Это очень важный аспект, поскольку, как считают многие эксперты, функциональная неграмотность относится к числу факторов риска современной цивилизации, она способна обернуться и, к сожалению, оборачивается большими потерями и убытками для общества. Когда мы говорим о правовой функциональной неграмотности, ее прямыми последствиями становятся правонарушения, в том числе преступления, представляющие собой наиболее опасную форму делинквентного поведения, за которые следуют предусмотренные законом наказания.

Цель наказания заключается не только и не столько в каре, возмездии, сколько в превенции противоправного поведения в будущем. Лица, склонные к делинквентному поведению, нуждаются в поиске путей реинтеграции в общество в качестве его полноценных членов. Ресоциализация таких лиц есть возобновление процесса социализации в целях включения в социально приемлемые формы жизнедеятельности.

Под влиянием исправительных мер и положительного воздействия окружающей среды в сознании лица, осужденного к лишению свободы, возникают социально-полезные взгляды и представления, которые формируют социально-полезное отношение к утвердившимся в государстве общественным отношениям, т. е. из отдельных поступков складывается определенная линия поведения, которая затем превращается в качественно иную форму поведения — правопослушную¹.

Главная идея ресоциализации заключается в восстановлении социальной адекватности лица, нарушившего закон, выведении его на тот уровень разви-

¹ См.: *Филимонов В.Д., Филимонов О.В.* Правоотношения. Уголовные правоотношения. Уголовно-исполнительные правоотношения. М., 2007. С. 238.

тия, который позволит ему стать полноправным членом общества, способным жить среди людей и сохранять свою индивидуальность. Под ресоциализацией в данном случае следует понимать дополнительную социализацию для оптимальной адаптации личности к условиям социума. Процесс ресоциализации лиц, осужденных к лишению свободы и освобожденных от этого наказания, проходит две стадии: реадaptации и реинтеграции. Каждая из этих стадий по своей сущности подразумевает качественно иное состояние субъекта ресоциализации: стадия реадaptации — привыкание к нормам и правилам жизнедеятельности общества, стадия реинтеграции — интериоризацию норм и правил общества и восприятие их на уровне личностного признания, обретение должного уровня правовой функциональной грамотности, достаточного для недопущения противоправного поведения в будущем¹.

Таким образом, сформированная правовая функциональная грамотность создает внутренние преграды для совершения индивидом преступления. Правовая функциональная неграмотность, напротив, выступает одним из факторов, косвенным образом способствующих противоправному поведению личности. Наказание в силу заложенной в нем воспитательной функции преследует, в том числе, цель ресоциализации личности. Первоосновой же ресоциализации лиц, имеющих делинквентный опыт и осужденных к лишению свободы, должно явиться преодоление их отчужденности от окружающего мира, восстановление социальных связей. И существенным фактором эффективной ресоциализации и реадaptации личности является формирование ее правовой функциональной грамотности и социальной ответственности.

¹ См.: Баранов Ю.В. Ресоциализация осужденных к лишению свободы и освобожденных от этого наказания: теоретико-методологические и правовые основы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 16.

К.Е. Игнатенкова,
кандидат юридических наук,
ученый секретарь Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igp@sgap.ru

Неотвратимость наказания как условие его эффективности*

131

Иntenсивное использование тех или иных рычагов влияния на выбор личностью варианта действий способствует его закреплению, формированию определенных тенденций. Но такое использование должно быть обоснованным и продуманным, ориентироваться не только на скорый результат, но и на перспективу, иначе это чревато серьезными негативными последствиями. Некоторые механизмы (например, установление «завышенной»

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Система наказаний в российском законодательстве: общетеоретический анализ и проблемы модернизации»), проект № 11-03-00506а.

ответственности, не соответствующего тяжести нарушенных норм наказания за нарушение запрета или неисполнение обязанности), несмотря на их действительность в плане достижения ближайшего, «поверхностного» результата, входят в противоречие со стратегическими целями воспитания и управления, что в конечном счете может свести на нет весь положительный эффект.

Поощрения и наказания, явно не заслуженные (в том числе и по мнению самого индивида), не соответствующие значимости его действий, предпринятым усилиям, возможно, случайные, не связанные с активно-действенным компонентом сознания личности, не оказывают правильного стимулирующего эффекта. Нагляднее всего это можно увидеть на примере действительности наказания: если оно по большому счету воспринимается как заслуженное, сопоставимое со степенью вины, то выполняет стимулирующую (хотя и негативно-стимулирующую) функцию; если же оно, являясь чуть большим или качественно иным, кажется несправедливым, чрезмерным, оскорбляющим, то уже не оказывает нужного стимулирующего воздействия. Такое наказание не способствует изменению поведения личности, напротив, вызывая чувства обиды, злости, настраивает его негативно по отношению к «воспитателю» — воздействующему субъекту в лице государства и средствам воздействия — юридическим нормам.

Этот аспект был затронут на самом высоком государственном уровне — необходимость разумной гуманизации системы наказаний и уголовного законодательства в целом была отмечена Президентом Российской Федерации в его Послании Федеральному Собранию в 2002 г. Тогда Президент РФ так обрисовал сложившуюся ситуацию: «Сегодня за преступления небольшой и средней тяжести фактически следуют те же самые санкции, что и за тяжкие. Преступность от этого не уменьшается, а люди — только ожесточаются.

Между тем уже по действующему законодательству у судов есть возможность вместо лишения свободы применять штрафы и другие, более гуманные, меры наказания. Однако этой возможностью они пользуются редко. Считаю, что применение наказаний, не связанных с лишением свободы — там, где, конечно, это обосновано, там, где есть основания для этого, — должно стать широкой судебной практикой»¹.

Проблема действительности наказаний как стимулов до сих пор не решена. В последнем Послании Президент заявил о намерении внести в Государственную Думу закон, который позволит суду применять дифференцированный подход при назначении наказания. По целому ряду составов преступлений будут исключены нижние пределы санкций. У суда появится возможность более широко применять такие альтернативные меры наказания, как штраф и принудительные работы. Д.А. Медведев специально подчеркнул главное: «...чтобы в отсутствие нижнего предела уголовной санкции суды не воспринимали верхний предел как единственный ориентир при назначении наказания. Ведь сила суда не в жесткости, а в неотвратимости и справедливости наказания, а миссия правосудия — не только карать, но и исправлять»².

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Россия будет сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апр.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 1 дек.

Цель регулирования уголовно-правовых отношений — добиться неотвратимости наказания, а не его чрезмерной суровости. Такой важнейший показатель, как мощность стимула, определяется в зависимости от вероятности наступления последствий. Когда в качестве стимула выступает юридическая ответственность, наказание за неправомерное поведение, это правило применимо в полной мере. Эффективность данного вида норм зависит не только и не столько от жесткости санкций, сколько от обязательности привлечения виновного к ответственности. Даже самые строгие санкции не станут мотивом, останавливающим индивида на пути совершения преступления, если он знает, что возможность их наступления, или, другими словами, вероятность привлечения его к ответственности крайне невелика.

А.С. Родионова,
*аспирант Саратовской государственной
академии права
tgp@sgap.ru*

Система правовых наказаний

Проблема правовых наказаний остается одной из наиболее актуальных для юридической науки. Тем не менее проблемы признаков, целей, задач правовых наказаний остаются дискуссионными. То же самое относится и к вопросу о системе правовых наказаний, построение которой во многом определяется единообразным пониманием сущности правовых наказаний.

В юридической науке главенствует подход к концепции правового наказания, разработанный в рамках уголовного права. Отчасти влияние на теорию правовых наказаний оказывает и административное право, которое, тем не менее, само находится под воздействием уголовно-правовой теории в этом вопросе. В результате правовые наказания классифицируются, как правило, лишь на три вида: уголовные, административные и дисциплинарные.

Как видим, из этой системы исключаются иные формы наказаний, не связанные с публичным правом. В частности, это касается наказаний гражданско-правовых, хотя в рамках гражданского права встречается, к примеру, наказание, свойственное больше уголовному и административному праву, — штраф, который «во всех случаях представляет собой лишение имущественного характера, т. е. везде является мерой ответственности, наказанием, карой»¹. Данная ситуация обусловлена тем, что правовые наказания обычно рассматриваются именно с позиций уголовного и административного права. Иначе говоря, автоматически одним из признаков правового наказания становится то, что они исходят от государства, представляют собой его реакцию на правонарушение.

В рамках процессов демократизации в мире, усиления позиций гуманизма в вопросах правового регулирования (в том числе при уголовном

¹ *Малеин Н.С.* Юридическая ответственность и справедливость. М., 1992. С. 36.

преследовании) меняется подход к целям и задачам правового наказания, а именно, происходят его смягчение, разработка новых форм, не связанных со значительным ущемлением прав наказуемого. При этом теоретическая сущность правового наказания не меняется, оно продолжает связываться исключительно с преследованием правонарушителя со стороны государства.

Противоречит ли данный подход тому, чтобы относить к правовым наказаниям и меры ответственности, проявляющиеся в частноправовой сфере? Думается, что нет. Единственным отличием публичных правовых наказаний от частных является то, что первые применяются государством непосредственно, а вторые — опосредованно, самими участниками правовых отношений. По сути, государство, как и во многих других ситуациях, делегирует свои полномочия определенным субъектам. Достаточно обратиться к классической формуле, которой начинается текст судебного решения по делу в любой отрасли права: «Именем Российской Федерации».

Один из признаков правового наказания, который не отрицается практически никем из ученых, также проявляется во всех отраслях права. Речь идет о причинении виновному страданий путем лишения определенных благ¹. Неужели эти лишения, которые терпит правонарушитель, в разных отраслях преследуют различные цели? Конечно, нет. Во всех случаях предполагается отразить негативную реакцию общества и государства на совершенное правонарушение, а также за счет этих лишений, влекущих страдания, обеспечить правильное поведение наказуемого в дальнейшем.

Нередко забывается ряд наказаний публично-правового характера, связанных с процессуальной деятельностью. И гражданский, и арбитражный, и уголовный, и административный процессы имеют в своем арсенале немало средств реагирования на действия нарушителей процессуальных норм. Во всех случаях эти средства применяются непосредственно государством в лице его органов. Нельзя также забывать и о конституционном процессе. Так, например, отстранение Президентом РФ губернаторов от должности, обладая отчасти признаками наказания, свойственного трудовому праву, и часто являясь только политической мерой, представляет собой наказание именно в рамках конституционного права.

Тем не менее, учитывая отличия между публичной и частной правовыми сферами, классификация правовых наказаний должна начинаться с деления их на публичные и частные. В рамках каждого из блоков правовые наказания подразделяются уже на материальные и процессуальные. Следующий уровень деления связан с наказаниями, применяемыми в различных отраслях права, и затем — с конкретными видами наказаний: штраф, выговор, лишение свободы и т. д., в соответствии с тем, какие из них непосредственно представлены в рассматриваемой отрасли права. В конечном итоге, некоторые виды наказаний также могут быть классифицированы в зависимости от определенности наказания: абсолютно определенные и относительно определенные. Альтернативность наказаний при использованных основаниях классификации является лишь особым приемом, применяемым при построении санкции конкретной правовой нормы.

¹ См., например: Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. Л., 1973. С. 16.

• АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ •

**Материалы круглого стола
«Молодежь и наркотики в современной России:
пути решения проблемы» (Саратов, 21 апреля 2011 г.)**

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

От антинаркотической политики к антинаркотической функции современного Российского государства и гражданского общества*

Среди основных вызовов и угроз XXI в. все более громко заявляет о себе проблема наркотизации общества, которая выступает общемировой тенденцией. В условиях дальнейшей глобализации названная проблема выходит на совершенно новый уровень.

На соответствующий уровень должна выйти и реакция здоровых сил общества и государства, создавая реальные механизмы защиты личности, прежде всего молодежи, от вышеупомянутого бедствия.

Данная реакция, на наш взгляд, должна воплощаться не просто в антинаркотической политике, что нашло свое отражение в «Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г.¹, а в самостоятельной антинаркотической функции современного Российского государства.

Е.Е. Тонков в связи с этим отмечает, что «учитывая кардинально изменившиеся обстоятельства и особую значимость проблемы противодействия наркотизации, прогрессирующие размеры наркомагии, ставящие под сомнение возможность полноценного сохранения генофонда страны, мы полагаем возможным говорить о том, что сегодня противодействие наркотизации общества — это временная функция государства»², которая может быть комплексной, поскольку обнаруживаются взаимосвязь и взаимодействие этой функции

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Антинаркотическая политика в современной России: цели, средства результаты»), проект № 11-03-00209а.

¹ См.: Российская газета. 2010. 15 июня.

² Тонков Е.Е. Государственно-правовая политика противодействия наркотизации российского общества. СПб., 2004. С. 49.

с другими функциями современного государства, не только внутренними, но и имеющими международный контекст (например, функция противодействия наркотизации общества согласуется с функцией укрепления международного правопорядка)¹.

Однако, по нашему мнению, функцию противодействия наркотизации лучше все-таки назвать антинаркотической и придать ей статус не временной, а постоянной, основной функции и не только современного Российского государства, но и гражданского общества. Пришло время перевести антинаркотическую политику в новое качественное состояние, вовлекая в противодействие наркотизации все имеющиеся силы и ресурсы: от соответствующих государственных органов (в первую очередь правоохранительных) до институтов гражданского общества и конкретного человека.

Антинаркотическая функция современного Российского государства и гражданского общества включает в себя кроме антинаркотической политики еще и антинаркотическое законодательство, антинаркотическую практику и т. д. Формы осуществления подобной функции могут быть правовыми (правотворческая, правоприменительная и правоохранительная) и организационными (регламентирующая, хозяйственная, идеологическая). К методам осуществления антинаркотической функции можно отнести такие, как убеждение и принуждение, стимулирование и ограничение и т. п.

В частности, в рамках правотворческой формы реализации антинаркотической функции можно говорить об ужесточении в законодательстве административной ответственности за незаконное потребление наркотиков, уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров, в том числе за сбыт наркотиков в исправительных учреждениях, а также в учреждениях или местах, используемых для проведения учебных, спортивных, культурных, развлекательных и иных публичных мероприятий, о создании более гибкой системы уголовных наказаний, учитывающей весьма разные условия совершения названных преступлений.

Вместе с тем наряду с репрессивными (весьма нужными на сегодняшний день) законодательными мерами, есть потребность и в мерах профилактических. Так, вполне обоснованно говорят о необходимости специального Федерального закона «О профилактике распространения наркомании и незаконного оборота наркотиков в Российской Федерации»².

В рамках правоприменительной и правоохранительной форм осуществления антинаркотической функции важно наладить четкую работу по эффективной реализации антинаркотического законодательства, созданию государственной системы мониторинга наркоситуации в Российской Федерации, координации правоохранительных органов, наиболее плодотворному взаимодействию государственных структур и институтов гражданского общества в сфере противодействия наркотизации.

Особое внимание следует уделять не только ограничивающим средствам (например, ужесточению юридической ответственности), но и стимулирую-

¹ См.: Тонков Е.Е. Указ. соч. С. 48.

² См. подробнее: Фролова Н.А. Правовая политика Российской Федерации в сфере социальной безопасности (на опыте борьбы с наркотиками) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 14.

шим методам осуществления обозначенной антинаркотической функции. В частности, поддерживаем предложения, высказанные в «Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года», касающиеся стимулирующих методов. Например, вполне обоснованно рекомендуется принять меры, направленные на стимулирование социальной активности по информированию органов государственной власти, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров, о фактах их незаконного оборота; на стимулирование деятельности волонтерского молодежного антинаркотического движения, общественных антинаркотических объединений и организаций, занимающихся профилактикой наркомании; на стимулирование развития международно-правовой базы сотрудничества, совершенствование и гармонизацию национальных законодательств государств — участников антинаркотической деятельности и т. д.

В целом же, как верно подмечено Н.А. Фроловой, «от выполнения государством функции противодействия наркоагрессии во взаимодействии со структурами гражданского общества зависит социально-правовое положение личности, создание безопасных условий жизни граждан, обеспечение общественного благополучия, укрепление внутреннего и международного правопорядка»¹.

Таким образом, сложившаяся ситуация с наркотизацией общества, с отсутствием полноценной системности и последовательности в противодействии данной наркотизации придает антинаркотической деятельности общегосударственное значение, что требует перевода ее на уровень антинаркотической функции современного Российского государства и гражданского общества.

¹ Фролова Н.А. Правовая политика Российского государства в сфере социальной безопасности и борьбы с наркотиками: вопросы теории и практики. М., 2008. С. 284.

И.Н. Коновалов,

доктор исторических наук, профессор

Саратовской государственной академии права

i.n.konvalov@mail.ru

Стратегия государственной антинаркотической политики: пути реализации*

Злоупотребление наркотическими средствами и психотропными веществами и их незаконный оборот оказывают пагубное воздействие на здоровье людей, ломают их жизни, разрушают семьи, подрывают устойчивое развитие человека, порождают преступность и коррупцию. Особый ущерб злоупотребление наркотиками наносит свободе и развитию молодежи — наиболее ценному мировому достоянию. Проблема роста наркомании и развития наркобизнеса в нашей стране, как неоднократно указывали Президент России и директор ФСКН России, является одновременно

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Антинаркотическая политика в современной России: цели, средства результаты»), проект № 11-03-00209а.

политической, криминальной, экономической и социальной. Все это вывело указанную проблему на уровень национальной угрозы.

По данным Управления по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций, процент российского населения, вовлеченного в злоупотребление опиатами, в 5–8 раз превышает соответствующие показатели в странах Европы, а в отдельных странах — в 20 раз. В России употребляются практически все известные виды наркотиков. Наибольшую социальную опасность представляет распространение наркотиков опийной группы — это тяжелые наркотики, потребляемые в 90 % официально зарегистрированных случаев. За последние 10 лет количество только официально зарегистрированных в стране лиц, потребляющих наркотики, увеличилось почти на 60 %. Однако надо понимать, что зарегистрированные наркозависимые — это только видимая часть проблемы, ведь постановка на наркоучет, как и обращение за помощью, у нас носит сегодня сугубо добровольный характер. Реальное число наркопотребителей оценивается в 2–2,5 млн человек. И пока нет четкой тенденции к снижению этой численности.

Растет и связанная с наркоманией преступность. Более 120 тыс. молодых людей ежегодно привлекается к уголовной ответственности. В качестве новых проблем следует отметить резкий рост незаконного оборота прекурсоров наркотических средств (НС) и психотропных веществ (ПВ) — веществ, часто используемых при производстве, изготовлении и переработке НС и ПВ, а также увеличение количества случаев пропаганды и рекламы НС и ПВ в сети Интернет, в отдельных СМИ и в книгопечатной продукции. Изменения, происходящие в российской экономике и в обществе в целом, а также в структуре наркопреступности, влекут необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, устранения имеющихся пробелов, приведения его в полное соответствие с нормами международного права.

В связи с этим предлагается ряд мер, которые помогут улучшить ситуацию в нашем обществе относительно рассматриваемой проблемы.

Прежде всего, это введение системы правового принуждения наркозависимых лиц к социальной реабилитации. Сегодня назрела потребность если не в принятии закона, то в обсуждении, в том числе на площадке обеих палат Федерального Собрания, вопроса о принятии закона, определяющего обязательность прохождения наркопотребителями курса реабилитации — от медикаментозного лечения до ресоциализации и о законодательном закреплении понятия «социальная реабилитация и ресоциализация лиц, незаконно употребляющих наркотические средства и психотропные вещества».

Будет справедливым и обоснованным говорить об усилении уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в преступление в сфере незаконного оборота наркотиков, а также за организацию и содержание наркопритонов, сбыт в образовательных и спортивно-досуговых учреждениях.

Необходимо усилить административную ответственность родителей за немедицинское потребление наркотиков и психотропных веществ несовершеннолетними детьми. В образовательной среде следует ввести систему раннего выявления незаконных потребителей наркотиков путем проведе-

ния тестирования среди учащейся молодежи, а также сотрудников силовых структур и персонала техногенно-опасных производств при прохождении ежегодных медицинских осмотров.

Следует активнее привлекать к деятельности реабилитационных центров тех, кто ранее относился к так называемым наркозависимым, успешно прошел лечение и по социальному статусу, по личным качествам готов к столь сложной коррекционной работе.

Обеспечение государственной поддержки, прежде всего региональной, общественных религиозных организаций, в том числе молодежных движений, занимающихся воспитанием и социализацией молодежи, профилактикой наркомании, реабилитационной деятельностью, должно стать распространенной практикой.

Проведение активной информационно-пропагандистской антинаркотической кампании, защита активного и здорового образа жизни должны найти подтверждение в системе грантов и так называемых государственных заказов на продукцию кинематографа, телерадиокомпаний и, возможно, даже заказа определенной рекламной продукции и литературных произведений писательскому сообществу.

Обеспечение комплексного подхода при разработке государственных программ в сфере развития здравоохранения и социальной поддержки населения и борьбы с преступностью видится важнейшей задачей. И принятие законодательных мер ограничительного характера в отношении интернет-ресурсов, способствующих распространению наркоагрессии, открытие в Интернете федеральной «горячей линии» в отношении наркопритонов и мест распространения наркотиков по примеру «горячей линии» в отношении незаконных игорных заведений могут быть включены в неофициальную повестку дня деятельности общества.

С.Л. Слободнюк,
*заслуженный деятель науки РФ,
доктор филологических наук, доктор
философских наук, профессор,
зав. кафедрой Магнитогорского
государственного университета
gumilev65@mail.ru*

139

Правовая реальность, кризис правосознания и «Lucy in the Sky with Diamonds»

Усиление государственных мер против наркотизации общества вызывает безоговорочное одобрение у любого мыслящего человека. В то же время хотелось бы обратить внимание на несколько моментов, которые сыграли важную роль в формировании нынешней неблагоприятной ситуации, но незаслуженно выпали из поля зрения наших современников.

В первую очередь, это целое направление западной культуры, как открыто, так и завуалированно пропагандировавшее различные формы «расширения сознания». Кстати, пришедшееся на 1980-е гг. увлечение «металлом» и прочими формами «тяжелого» рока также внесло свое лепту в формирование особого отношения к наркотическому дурману у определенной части тогда еще советского населения.

После распада СССР западная линия входит во взаимодействие с целым рядом влияний иного происхождения: восточная эзотерика, тоталитарные культы, возрождение. В итоге — непрерывная взаимная «подпитка» иллюзий в благодатной атмосфере скачка из социализма в «дикий» капитализм. Свою роль в активизации этого процесса, конечно же, сыграло и алкогольное изобилие, свалившееся на головы россиян после нескольких лет борьбы за трезвость, талонов на водку и прочих радостей горбачевской кампании.

Добавим сюда полное отсутствие сколько-нибудь устойчивых ценностных систем (старые отменили, а новых еще нет); экспансию «оборотней», объявляющих себя идеалами новой экономической реальности; криминализацию общественного сознания; крушение правовых идеалов — и станет ясно, что в российской действительности как таковой основательно укоренилась тенденция к постоянному «порождению» неких реальностей, изначально осознаваемых как искусственные и тем не менее воспринимаемых как подлинные. С учетом сказанного можно предположить, что виртуализация реальности представляет собой явление, которое, скрывая свою истинную природу, активно проникает в различные области общественного бытия, в том числе и в правовую жизнь общества.

Проецируя последний тезис на антинаркотическую проблематику, мы можем видеть, что иллюзорная реальность, в которую погружаются наркозависимые субъекты, генетически родственна реальности виртуальной, поскольку тоже обладает «порождающими» потенциями и тоже стремится подменить собой действительное бытие, в том числе и на понятийном уровне.

В итоге мы сталкиваемся с довольно сложным бытийным феноменом, суть которого состоит в том, что сегодняшнее действительное бытие перенасыщено виртуальными включениями, которые воспринимаются общественным сознанием как настоящая реальность. Соответственно, правовая составляющая виртуальности также начинает восприниматься как данность, даже несмотря на то, что она может входить в противоречие с подлинной правовой составляющей. Причина — характерная для кризисного правосознания утрата способности критического отношения к отдельным проявлениям правовой жизни, осложненная ложной толерантностью последних десятилетий, безоговорочным принятием мнимых ценностей свободного мира и нежеланием понимать, что «маленькая лошадка» и «снежок» совсем не безобидны, «экстази» дарит не только удовольствие, а знаменитая **«Lucy in the Sky with Diamonds» — это все-таки не «Люси в небесах с алмазами», не фантастическая «девочка с калейдоскопическими глазами», а тривиальный ЛСД.**

К.Е. Игнатенкова,
кандидат юридических наук,
ученый секретарь Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igp@sgap.ru

К вопросу о способах раннего выявления потребителей наркотиков среди молодежи*

Распространение наркомании и наркотизма не сдерживают никакие самые суровые законы, не останавливают границы государств, не удерживают ни одни запретительные меры. Сегодня антинаркотическая политика стоит перед принципиальным выбором основного курса: либо, усиливая репрессивность, продолжать использовать нормы уголовного права для привлечения к ответственности наркосбытчиков, либо, принципиально жестко карая наркодилеров, производителей наркотиков, содержателей притонов, создать на базе административного и уголовного законодательства правовые механизмы, нацеленные на денаркотизацию молодежной среды.

В рамках последнего, на наш взгляд, наиболее предпочтительного направления, важнейшей задачей антинаркотической политики и одновременно условием успешной борьбы с наркотизацией общества выступает раннее выявление потребителей наркотиков. Именно на это направлена инициатива, озвученная Д.А. Медведевым на заседании Президиума Государственного Совета 18 апреля 2011 г., посвященном борьбе с распространением наркотиков среди молодежи, по введению тестирования среди учащейся молодежи.

Инициатива Президента вызвала множество вопросов. Прежде всего, необходимо определиться по наиболее принципиальному моменту: должно быть такое тестирование добровольным или обязательным?

Очевидно, что если сделать тестирование добровольным, то ни один учащийся, употребляющий наркотики, по собственной инициативе на него не пойдет. Соответственно, такая цель тестирования, как оценка действительной наркоситуации среди молодежи в рамках конкретного вуза, региона и тем более в масштабах всей страны, фактически не сможет быть достигнута.

Введение же обязательного тестирования вызывает возражения активных защитников прав человека, в частности права на частную жизнь. Многие родители крайне негативно отреагировали на потенциальную возможность принудительного тестирования их детей. Как верно отметил Д.А. Медведев, некоторые родители «просто боятся об этом говорить, они не допускают даже мысли о том, что эта беда может коснуться их чада, закрывают его от контроля, а результат заключается в том, что в какой-то момент эти дети становятся уже объектом работы соответствующих центров по реабилитации Между тем

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Антинаркотическая политика в современной России: цели, средства результаты», проект № 11-03-00209а.

родители, которые знают что почем, те, кто пережил трагедию деградации, а иногда даже гибели их детей, понимают значение ранних тестов»¹.

Возникает и другой вопрос: что делать с результатами тестирования? Имеются в виду, разумеется, положительные результаты, полученные в ходе тестирования на употребление наркотиков. Ведь по итогам тестирования можно принять совершенно разные решения: от простого информирования родителей потребителей наркотиков и взятия «на контроль» руководством вуза до их отчисления из учебного заведения.

Для этого необходимо определиться с главным — какова цель тестирования: карательная или воспитательная? Первое, думается, не должно преобладать. Известно, что одними только запретами и наказаниями ни одну проблему не решить. Борьба с болезнью включает не только нейтрализацию последствий, но и поиск, и искоренение ее причины.

В этом смысле добровольное тестирование может принести определенные позитивные результаты. Активная пропаганда его необходимости должна привести к тому, чтобы прохождение тестирования стало инициативой самих учащихся. Разумеется, результаты добровольного тестирования, скорее всего, не выявят потребителей наркотиков, однако оно окажет положительный эффект в другом плане. Проявление студентами такого рода активности будет способствовать популяризации идеи здорового образа жизни, формированию позиции непринятия наркотиков, желанию бороться за «чистоту» своего окружения.

Необходимо помнить, что именно психологический аспект может как способствовать распространению наркомании в молодежной среде (желание завоевать авторитет среди сверстников, проверка на «слабо?», боязнь стать изгоем), так и затормозить негативный процесс. Употребление наркотиков для молодых людей должно стать не признаком «крутизны», как, к сожалению, нередко бывает, а чем-то недостойным, постыдным, «немодным».

Таким образом, введение тестирования учащейся молодежи на употребление наркотиков — это одновременно и этическая, и юридическая проблема. Необходимо четко уяснить: для каких целей будет вводиться тестирование. Понятно, что формальной целью является раннее выявление потребителей наркотиков, но каковы должны быть дальнейшие действия после ее достижения? И далее, необходимо продумать, как сделать тестирование максимально эффективным и, главное, «не навредить». И уже после ответа на все эти вопросы можно будет решать проблему юридически — путем принятия соответствующего федерального закона.

¹ См.: URL: <http://www.kremlin.ru/news/10986> (дата обращения: 29.04.11).

С.Г. Суркова,
*ст. оперуполномоченный Управления
Федеральной службы Российской Федерации
по контролю за оборотом наркотиков по
Саратовской области
svs@sgap.ru*

Создание в Российской Федерации механизмов побуждения лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, к прохождению курса освобождения от наркотической зависимости*

По экспертным оценкам, на сегодняшний день в Российской Федерации насчитывается более 2,5 млн потребителей наркотиков. Из них почти 90 % употребляют опиаты.

Как показывает практика, используемые в настоящее время формы и методы противодействия наркотизации общества не достаточно эффективны. В этих условиях назрела необходимость перехода к новой комплексной антинаркотической модели, которая ориентировалась на борьбу со спросом на наркотики. Основой для формирования данной модели является «Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г.

Как правило, антинаркотическая работа проводится правоохранительными структурами и медицинскими учреждениями, что неизбежно снижает роль программ общесоциальной профилактики, способствующих уменьшению спроса на наркотики. Не используются в полной мере превентивные меры, направленные на изменение ценностных ориентиров молодежи, на формирование культуры здорового образа жизни и сознательный отказ от так называемой «первой пробы».

За прошедший год в Российской Федерации было привлечено к административной ответственности за потребление наркотиков более 120 тыс. человек (из них более 10 тыс. привлекались неоднократно). Более 12 тыс. преступлений было совершено лицами, находящимися в состоянии наркотического опьянения.

Подобная ситуация сложилась и на территории Саратовской области. На фоне неуклонного снижения уровня заболеваемости и распространения наркомании наблюдается рост количества лиц, поставленных на профилактический учет.

По данным ИЦ ГУВД по Саратовской области, за 2010 г. на территории области правоохранительными органами зарегистрировано 3576 наркопреступлений, что на 7,2 % ниже уровня прошлого года (3853), в том числе тяжких и особо тяжких — 2363 (аналогичный показатель прошлого года (АППГ) — 2683), связанных со сбытом — 1879 (АППГ — 2248). Количество выявленных преступлений, связанных с приобретением, перевозкой и хранением наркотиков,

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Антинаркотическая политика в современной России: цели, средства результаты», проект № 11-03-00209а.*

незначительно возросло — 1326 (1291 АППГ). Общими усилиями правоохранительных ведомств области выявлено 11 преступлений, связанных с контрабандой наркотиков, сохраняются темпы роста по числу выявленных преступлений, связанных с организацией наркопритонов (144 — в 2010 г.; 137 — в АППГ). УФСКН России по Саратовской области за 2010 г. было составлено 942 протокола об административных правонарушениях в отношении лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков.

Вместе с тем в стране практически отсутствуют правовые механизмы, побуждающие к лечению лиц, употребляющих наркотические средства и психотропные вещества.

К числу мер, направленных на создание правовых механизмов побуждения лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, к прохождению лечения от наркотической зависимости, можно отнести следующие:

1. Усиление уголовной ответственности за склонение несовершеннолетнего к потреблению наркотических средств, психотропных веществ, а также за организацию и содержание наркопритонов.

2. Усиление уголовной ответственности за сбыт наркотических средств и психотропных веществ в исправительных учреждениях, образовательных учреждениях, на объектах спорта, а также в помещениях, используемых в сфере развлечения и досуга.

3. Установление уголовной ответственности за потребление наркотических средств и психотропных веществ в общественных местах либо появление в состоянии наркотического опьянения в общественных местах, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения.

4. Прекращение уголовного преследования лиц, совершивших преступления небольшой тяжести (за которые предусмотрено лишение свободы на срок не более 2 лет) и страдающих наркотической зависимостью, добровольно изъявивших желание пройти курс лечения от наркотической зависимости и медико-социальную реабилитацию.

5. Наделение должностных лиц, осуществляющих государственный надзор и контроль за безопасностью дорожного движения и эксплуатации транспортного средства, правом проводить освидетельствование водителей транспортных средств на предмет потребления наркотических средств и психотропных веществ с применением средств инструментального контроля.

6. Организация новой системы молодежной медиа-политики, направленной на создание в обществе отношения нетерпимости к потреблению наркотиков, в том числе регламентирующей правоотношения при использовании сети Интернет.

7. Установление обязанности должностных лиц, выявивших лиц, допускающих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ, сообщать о выявленных фактах в органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ с последующим внесением данных о лицах, допустивших незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ, в банк данных об административных правонарушениях.

8. Разработка и внедрение инновационной методики реабилитации наркозависимых и единой методики реабилитационной деятельности, содержащей требования по основным формам и критериям оценки деятельности участвующих в программе добровольной сертификации организаций и учреждений, специализирующихся на оказании услуг в сфере реабилитации и ресоциализации. Принятие необходимых мер по организации содействия и установления соответствующего контроля за их работой.

9. Создание модельных центров социальной реабилитации в каждом федеральном округе Российской Федерации как первого этапа формирования национальной системы реабилитации.

10. Разработка во взаимодействии с объединениями предпринимателей в субъектах Российской Федерации программ по ресоциализации лиц, прошедших курс лечения от наркотической зависимости, с возможностью трудоустройства указанной категории граждан и выполнения мер по оказанию им психологической помощи.

Е.В. Батурич,

*кандидат медицинских наук, докторант
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
ksg56@mail.ru*

Современный наркобизнес как форма политического влияния на процесс устойчивого развития общества и государства

***Аннотация:** внимание в статье уделено вопросам влияния наркобизнеса на систему устойчивого развития государственных институтов.*

***Ключевые слова:** мировой наркобизнес, общественно-политические институты, антинаркотическая политика, антинаркотическое законодательство.*

***Summary:** the attention in article is devoted questions of influence of narcobusiness on system of a sustainable development of the state institutes.*

***Key words:** world narcobusiness, political institutes, antinarcotics policy, antinarcotics legislation.*

Эволюционные изменения целей, средств и методов современного наркобизнеса угрожают жизненно важным интересам общества, государства и личности. Наркобизнес как сложное и крайне опасное явление, перешагнув за пределы национальных границ, превратился в угрозу для безопасности всего мира. Результативность борьбы с наркобизнесом всегда будет зависеть от адекватности той системы мер, которую формирует как мировое сообщество, так и каждое государство. Эффективность этой системы мер в немалой степени зависит от объективности оценки, своевременного выявления трансформаций, происходящих в содержании, организации и тактике наркобизнеса, от глубины анализа этих трансформаций и прогнозирования их дальнейшего развития.

Следует заметить, что, несмотря на попытки выработать определение, наиболее полно отражающее содержание понятия «наркобизнес», в международном праве до сих пор нет такой дефиниции, которая устраивала бы всех участников международных отношений. Однако сегодня наркобизнес в той или иной форме настолько прочно вошел в жизнь общества, что дать этому явлению юридическую характеристику просто необходимо. *Наркобизнесом в правовом его смысле* можно назвать действия, а также в публичной форме выраженные взгляды и намерения, преследующие цель легализации проявления уважения к правам и свободам граждан, потребляющих наркотики, включения в общепринятые нормы морали в демократическом обществе идеи о допустимости потребления наркотиков, при условии, что юридическая значимость этих действий одобряется обществом. Тем не менее предпринимаемые в последние годы попытки раскрыть сущность наркобизнеса с позиции права по-прежнему вызывают споры о возможности правовой оценки этого явления в принципе — как среди политических оппонентов, так и среди юристов.

Наркобизнес является специфическим видом незаконной экономической деятельности, в основе которой лежит система производства, транспортировки, распространения наркотиков и инвестирование полученной прибыли в нарко- (т.е. незаконный) и легальный бизнес. Наркобизнес позволяет при минимальных вложениях получать значительную прибыль (1:1000).

Для наркоторговца непосредственная жертва его деятельности не имеет никакого значения — она лишь субъект для достижения определенной цели. Цель наркоторговца распространяется дальше простого получения прибыли. Он занимается наркобизнесом не только для того, чтобы продать наркотик наркотопотребителю, но и для того, чтобы повлиять на процесс субъекта политических отношений.

Участники наркобизнеса делятся на три группы:

- субъекты, организующие и контролирующие наркобизнес;
- потребители наркотиков;
- государственные и общественно-политические институты, влияние наркобизнеса на которые приводит к формированию защитных механизмов противодействия наркоэкспансии.

Наркобизнес можно рассматривать как метод (инструмент) действия преступников в целях получения прибыли. Сегодня очевидно, что изучение механизма взаимосвязи разновидностей современного наркобизнеса имеет серьезное теоретическое и прикладное значение, являясь одним из необходимых условий для принятия скоординированных внутригосударственных и международных мер антинаркотической направленности.

Внятная понятийная характеристика наркобизнеса как социально-правового явления становится важным шагом для организации противодействия этому злу. Определенность в данном вопросе послужит ориентиром для того, чтобы поставить задачи (правовые, организационные, ресурсные и т. д.) для разработки и осуществления крупномасштабных мероприятий. «Когда установлены цели и подцели программы, построено дерево целей, определены возможные экономические, социальные и другие последствия

программы, выявлены и оценены материальные, финансовые и трудовые ресурсы, необходимо соотнести программу с правом — законами, подзаконами и другими нормативными рамками. Определить, соответствует ли программа праву, его требованиям, запретам и разрешениям, необходимости его соблюдения, исполнения и применения, тем последствиям, к которым приведет нарушение права»¹.

В определении сущности наркобизнеса ключевым можно считать следующее утверждение: «любые действия, имеющие в своей основе хотя бы косвенный смысл возможности производства, распространения и употребления наркосодержащих веществ не для лечения заболеваний — это наркобизнес. Вопрос, в конечном счете, сводится к вопросу о силе. Для достижения политической цели необходима сила того или иного рода»². Очевидно, с точки зрения мотивации или идеологии главным является положение о политической направленности убеждений. В таком случае можно говорить о политическом наркобизнесе и антинаркотической политике.

Политическая цель наркобизнеса — это господство (власть) над людьми с помощью наркотиков, охватывающее все сферы человеческой жизнедеятельности. Наркобизнес является местом пересечения политики и управления, где есть возможность обретения власти. Наркобизнес подразумевает поиск власти — власти управлять, принуждать, контролировать. Наркотики, таким образом, являются неперенным «спутником» криминального бизнеса, который непоколебим в своей уверенности в том, что именно посредством наркотиков можно прийти к «победе» и воплощению своих политических замыслов.

Политический наркобизнес опасен тем, что оказывает негативное влияние на общество в целом. Прогнозируемой его реакцией является перенос ответственности с людей, попавших в зависимость от наркотиков, на всех, кто создал возможность их предложения. При этом круг возможных виновников в распространении наркотиков не ограничен — в нем могут оказаться и ни в чем не повинные люди, и система антинаркотического законодательства.

Характерным признаком современного наркобизнеса является его структурированность и организованность. Наркоподполье формирует единые руководящие органы, системы управления и планирования. Руководители наиболее крупных группировок проводят совместные совещания и встречи, согласовывая деятельность подконтрольных структур на «высшем уровне». Для достижения нужного морально-психологического климата и создания общественного резонанса налажено информационно-пропагандистское обеспечение. Ведется работа по отбору и подготовке активных единомышленников.

Наркобизнес практически во всех случаях включает воздействие на власть, от которой зависит принятие того или иного решения, а также на определенные слои населения, которые своей реакцией могут способствовать принятию нужного решения. В качестве примера можно привести события

¹ Афанасьев В.Г. Социальная информатизация. М., 1994. С. 176.

² Рассел Б. История западной философии : в 2 т. Новосибирск, 1994. Т. 2. С. 24.

в США в конце 2010 г. по лоббированию легализации марихуаны¹. Иначе говоря, наркобизнес имеет своей целью втягивать в дискуссию о наркотиках широкие слои населения, заставляя их думать о наркотиках, формировать определенное отношение к ним.

Современный наркобизнес как форма политического влияния предполагает намеренное игнорирование норм права и морали. Характеризующими его тенденциями в настоящий момент являются:

- использование финансово-банковской системы и альтернативных систем перевода денег (например, хавала²) для отмывания денежных средств, полученных от продажи наркотиков;

- провозглашение легализации (декриминализации) наркотиков для обеспечения «свободы выбора», а также лечение различных заболеваний с помощью лекарств, в составе которых могут присутствовать наркотические средства (например, включение марихуаны и ее компонента тетрагидроканабинола в медикаменты для лечения депрессии, болевого синдрома), причем делается это якобы в гуманных целях, соответствующих принципам демократического общества;

- отказ от уголовной ответственности за хранение малых доз наркотиков лицами без нарушения общественного порядка;

- популяризация заместительных методов лечения — замены тяжелых наркотиков на «мягкие» (например, метадоновые программы в Канаде и некоторых европейских странах).

В заключение можно сделать вывод о том, что наркобизнес представляет собой стремление субъекта (организации, политической структуры, индивида и т. д.) к достижению политико-экономических или иных публичных целей с применением лоббистских структур. Подобные систематически проводимые действия направлены на актуализацию в сознании объекта (общества, индивида или социальных групп) темы наркотиков, в том числе посредством ее популярного освещения в средствах массовой информации. Основная опасность наркобизнеса заключается в том, что он как социально-политическое явление представляет собой одну из форм криминальной и насильственной политической силы, характеризующуюся нигилизмом и цинизмом по отношению к нормам права и морали, чрезвычайно негативно влияющую на процесс устойчивого развития общества и государства.

¹ См.: Макарычев М. В Калифорнии могут легализовать марихуану // Российская газета. 2010. 2 нояб.

² Хавала (hawala — с арабского вексель расписка, доверие) является распространенной среди мусульман неформальной финансово-расчетной системой, основы которой были заложены еще в средние века, т. е. задолго до появления банковской системы западного типа.

К юбилею Игоря Дмитриевича Невважая

В мае 2011 г. международная, российская, региональная философская научная общественность отмечала 60-летие со дня рождения видного ученого, доктора философских наук, профессора Игоря Дмитриевича Невважая. Игорь Дмитриевич родился в г. Саратове в 1951 г. Окончив среднюю школу № 13, поступил в Саратовский государственный университет, затем окончил аспирантуру философского факультета Ленинградского государственного университета. С 1979 г. по настоящее время работает в Саратовской государственной академии права. В 1980 г. защитил кандидатскую диссертацию. С 1991 по 1993 г. был докторантом Института философии РАН. В октябре 1993 г. им была успешно защищена докторская диссертация на тему: «Проблема субъекта науки в социокультурном контексте». С 1993 г. Игорь Дмитриевич заведует кафедрой философии СГАП. В 1994 г. ему было присвоено ученое звание профессора. С 1997 г. является также заведующим Поволжского филиала международной кафедры ЮНЕСКО по философии и этике.

И.Д. Невважай награжден знаком «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации», имеет другие награды и поощрения. Сфера его научных интересов — метафизика, философия и методология науки, философия права.

В соответствии с новыми образовательными стандартами ученым разработаны и внедрены программы обучения студентов по курсам «философия», «концепция современного естествознания», «философия права», магистров по дисциплинам «история и методология юридической науки», «проблемы философии», программы кандидатского минимума по «онтологии и теории познания», «истории и философии науки» для соискателей и аспирантов СГАП. Им активно внедрялись новейшие методики преподавания дисциплин, в частности, лекция в форме диалога, игровые семинары; ряд лет он руководил работой Лаборатории инноваций в образовательной деятельности СГАП.

И.Д. Невважай внес существенный вклад в воспитание и подготовку квалифицированных научных и научно-педагогических кадров. По его инициативе в 1995 г. на кафедре была начата подготовка аспирантов по философским специальностям, что обеспечило подготовку собственных высококвалифицированных кадров для академии. Под его личным руководством и при его консультировании были защищены 1 докторская и 8 кандидатских диссертаций.

В течение многих лет профессор И.Д. Невважай — член диссертационных советов при СГАП и СГУ. Он возглавляет секцию гуманитарных наук редакционно-издательского совета СГАП.

Игорь Дмитриевич Невважай является активно работающим ученым, имеющим свою научную школу, его работы признаны отечественным и международным научным сообществом. Он — автор 150 опубликованных

работ (как в России, так и за рубежом), из них 3 монографии, 2 учебника, один из которых имеет гриф УМО ПФО. Им было выиграно 14 грантов (фондов Минобрнауки России, Института «Открытое общество», РГНФ РФФИ) на проведение научных исследований и участие в международных конференциях. По его инициативе кафедрой философии были проведены в 2008 г. и 2010 г. международные конференции по теме «Мир человека: нормативное измерение», объединившие усилия философов, ученых-юристов, политологов и социологов в обсуждении актуальных междисциплинарных проблем, были выпущены сборники трудов по материалам этих конференций, которые нашли широкий положительный отклик научного сообщества.

Профессор И.Д. Невважай активно участвует в научных конференциях как регионального, так и всероссийского и международного уровня, он выступал с докладами на конференциях и конгрессах в 10 странах мира (США, Испания, Польша и др.). И.Д. Невважай возглавляет созданную им научную школу по правовой философии. Получил ряд грантов для ведения научного исследования и зарубежных командировок от Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) и фонда Института «Открытое общество» (фонд Сороса). Является членом Американской философской ассоциации (APA) и членом международного союза по истории и философии науки (IUNPS).

И.Д. Невважай является членом Российского философского общества, Американской философской ассоциации (США), Международной ассоциации по греческой философии (Греция) и Международной ассоциации по философии права и социальной философии (Германия) и т. д.

Профессорско-преподавательский состав, Совет ветеранов и студенты искренне поздравляют Игоря Дмитриевича со славным юбилеем и желают ему творческого долголетия, успехов в работе, счастья и благополучия!

А.Н. Улиско,

кандидат юридических наук, доцент

Саратовской государственной академии права