

---

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ  
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
АКАДЕМИЯ  
ПРАВА

АССОЦИАЦИЯ  
ЮРИДИЧЕСКИХ  
ВУЗОВ  
(г. МОСКВА)

---

# **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ**

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

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

**3 (36) • 2009**

САРАТОВ · МОСКВА

---

**Уважаемые коллеги!**

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

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



**А.В. Малько**

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



**К.Е. Игнатенкова**

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



**А.Е. Михайлов**

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

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

К рукописи обязательно должны прилагаться:

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

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Коржиков О.Н. (г. Астрахань), Трофимов В.В. (г. Тамбов)*  
Модернизация методологических подходов  
к оценке объектов управляющего правового воздействия  
и технологии его осуществления: постановка вопроса . . . . . 10
- Юмадилов Б.Г. (г. Уфа)*  
К вопросу о понятии и сущности правовой политики . . . . . 15
- Солдаткина О.Л. (г. Саратов)*  
Цели в правовой политике: системный анализ . . . . . 22
- Арзамасов Ю.Г. (г. Москва)*  
Ведомственные нормативные акты  
как средства правовой политики государства . . . . . 27

---

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

- Шундиков К.В. (г. Санкт-Петербург)*  
Системные связи в правовой жизни общества . . . . . 34
- Пономаренков В.А. (г. Самара)*  
Правовой обычай в системе источников права . . . . . 44
- Иванников И.А. (г. Ростов-на-Дону)*  
Россия и славянские государства в начале XXI века:  
проблемы создания Славянского Союза . . . . . 54
- Чекмарев Э.В. (г. Саратов)*  
Политико-правовые аспекты образования молодежи  
современной России . . . . . 61
- Бичехвост А.Ф. (г. Саратов)*  
К вопросу о становлении «Истории политических учений»  
как науки и учебной дисциплины . . . . . 67

---

### ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

- Аношина С.В. (г. Саратов)*  
Проблемы политической активности женщин в России . . . . . 75
- Сердюков Д.В. (г. Сургут)*  
Ресурсы как фактор политического успеха партии в регионе  
(на примере Тюменской области) . . . . . 80
-

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Кошкин А.П., Сергеева О.А. (г. Москва)</b>   |    |
| Политические аспекты влияния власти<br>на развитие малого бизнеса<br>в современной России . . . . . | 88 |
| <b>Чуваткин Д.Н. (г. Вольск)</b>  |    |
| Война и политика в начале XXI века:<br>теоретическая концептуализация . . . . .                     | 97 |

---

#### **ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

|  |     |
|--|-----|
| <b>Малько А.В., Семикина С.А. (г. Саратов)</b>   |     |
| Апелляционная инстанция арбитражного суда как средство защиты<br>субъектов предпринимательской деятельности . . . . .                    | 103 |
| <b>Афанасьев С.Ф. (г. Саратов)</b>   |     |
| К вопросу о прямом действии<br>постановлений Европейского Суда по правам человека<br>в российском гражданском судопроизводстве . . . . . | 109 |
| <b>Игнатенкова К.Е. (г. Саратов)</b>   |     |
| Правоохранительная политика как особое сочетание<br>типов и способов правового регулирования . . . . .                                   | 116 |

---

#### **К ЮБИЛЕЮ ИНСТИТУТА ПРАВА ТАМБОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМ. Г.Р. ДЕРЖАВИНА**

|  |     |
|--|-----|
| <b>Пучин В.М., Пузиков Р.В.</b>  |     |
| Закономерности изменения права<br>и правоохранительной политики<br>в процессе глобализации . . . . . | 121 |
| <b>Шепелев А.Н.</b>  |     |
| Языковая политика . . . . .  | 128 |
| <b>Садохина Н.Е.</b>   |     |
| Нормативный договор как источник<br>современного российского права . . . . .                         | 133 |
| <b>Придворова М.Н.</b>   |     |
| Судебная практика и юридическая доктрина:<br>вектор взаимодействия . . . . .                         | 139 |
| <b>Кочетков А.В., Ельцов В.Н.</b>  |     |
| Проблемы и способы повышения эффективности<br>правового эксперимента . . . . .                       | 145 |

---

---

|                      |   |     |
|----------------------|---|-----|
| <b>Воробьев Н.И.</b> | Законодательная политика в отношении выборов:<br>состояние и проблемы . . . . .                                 | 151 |
| <b>Рыбакова С.В.</b> | Проблемы создания единого мегарегулятора<br>на финансовых рынках<br>в современных российских условиях . . . . . | 158 |
| <b>Ююкина М.В.</b>   | Влияние принципа гуманизма на состояние преступности<br>посредством назначения наказания . . . . .              | 163 |
| <b>Худяков С.С.</b>  | Доведение до самоубийства — история развития отечественного<br>уголовного законодательства . . . . .            | 169 |
| <b>Баев В.Г.</b>     | Парламентаризм в России и Германии:<br>эпоха становления (последняя треть XIX — начало XX в.) . . . . .         | 175 |

---

#### Трибуна молодого ученого

|                                    |  |     |
|------------------------------------|--|-----|
| <b>Зуев П.В. (г. Хабаровск)</b>    | Генезис познания категории «власть» . . . . .  | 182 |
| <b>Геляхова Л.А. (г. Нальчик)</b>  | Финансовое выравнивание бюджетной обеспеченности . . . . .   | 188 |
| <b>Сергеева О.А. (г. Смоленск)</b> | Герменевтика социально-политической роли малого бизнеса<br>в современном российском обществе . . . . . | 192 |

---

#### Материалы круглого стола

##### Системность и эффективность правовых актов в современной России (г. Саратов, июнь 2009)

|  |  |     |
|--|--|-----|
| <b>Малько А.В. (г. Саратов), Пестова Т.П. (г. Бузулук)</b> | Локальные правовые акты как средство реализации<br>локальной правовой политики . . . . .                             | 197 |
| <b>Петров М.П., Палагин Д.Н. (г. Саратов)</b>              | Законодательство о некоммерческих организациях<br>публичной сферы в аспекте системности<br>и эффективности . . . . . | 201 |

---

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>Ныркoв В.В.</b> (г. Саратов)                             |     |
| Недействительность и эффективность правовых актов . . . . . | 212 |
| <b>Злобин А.В., Рысина Е.П.</b> (г. Саратов)                |     |
| Законы и подзаконные акты                                   |     |
| в системе нормативных правовых актов                        |     |
| Российской Федерации . . . . .                              | 218 |

## CONTENTS

---

### GENERAL THEORETICAL PROBLEMS OF LEGAL POLICY

|   |    |
|---|----|
| <b>Korzhikov O.N.</b> (Astrakhan), <b>Trophimov V.V.</b> (Tambov) |    |
| Modernization of methodological approaches                        |    |
| for estimation of objects of controlled legal impact              |    |
| and technology of its execution: issue . . . . .                  | 10 |
| <b>Yumadilov B.G.</b> (Ufa)                                       |    |
| To the question of the issue of legal policy . . . . .            | 15 |
| <b>Soldatkina O.L.</b> (Saratov)                                  |    |
| Goals in legal policy: systematical analysis . . . . .            | 22 |
| <b>Arzamasov Y.G.</b> (Moscow)                                    |    |
| Departmental normative deeds                                      |    |
| as mean of lawful policy of State . . . . .                       | 27 |

---

### URGENT PROBLEMS OF LEGAL LIFE

|   |    |
|---|----|
| <b>Shundikov K.V.</b> (St. Peterburg)                       |    |
| Systematical connections in legal life of society . . . . . | 34 |
| <b>Ponomarenkov V.A.</b> (Samara)                           |    |
| Legal custom in the system of sources of law . . . . .      | 44 |
| <b>Ivannikov I.A.</b> (Rostov-on-Don)                       |    |
| Russia and Slavonic states at the beginning                 |    |
| of the twenty first century:                                |    |
| the problem of the Slavonic alliance creation . . . . .     | 54 |
| <b>Chekmarev E.V.</b> (Saratov)                             |    |
| Political and legal aspects                                 |    |
| of youth education's modernization in Russia . . . . .      | 61 |

---

---

|  |    |
|--|----|
| <i>Bichekhvost A.F. (Saratov)</i>  |    |
| To the question of «History of political doctrines»<br>forming as the scientific subject and the learning course . . . . . | 67 |

---

**POLITICAL LIFE OF SOCIETY**

|  |    |
|--|----|
| <i>Anoshina S.V. (Saratov)</i>   |    |
| Problems of political activity of women in Russia . . . . .  | 75 |
| <i>Serdyukov D.V. (Surgut)</i>   |    |
| The resources as the factor of party political success in the region<br>(Tyumen region as the example) . . . . . | 80 |
| <i>Koshkin A.P., Sergeeva O.A. (Moskow)</i>  |    |
| Political aspects of authorities influence<br>on the development of small business<br>in modern Russia . . . . . | 88 |
| <i>Chuvatkin D.N. (Volsk)</i>  |    |
| Problems of war and politics in the XXI century beginning:<br>theoretical approaches . . . . .                   | 97 |

---

**FIELD ASPECTS OF LEGAL POLICY**

|  |     |
|--|-----|
| <i>Malko A.V., Semikina S.A. (Saratov)</i>   |     |
| The appeal instance of arbitration court<br>as protection of subjects of enterprise activity . . . . .                     | 103 |
| <i>Afanasyev S.F. (Saratov)</i>  |     |
| To the question about the direct action of European Court<br>of Human Rights' decisions in Russian civil process . . . . . | 109 |
| <i>Ignatenkova K.E. (Saratov)</i>  |     |
| Law-enforcing policy as the special combination<br>of types and ways of legal regulation . . . . .                         | 116 |

---

**TO THE JUBILEE OF INSTITUTE OF LAW  
OF TAMBOV STATE UNIVERSITY NAMED AFTER G.R. DERZHAVIN**

|   |     |
|---|-----|
| <i>Puchnin V.M., Puzikov R.V.</i>   |     |
| Regularities of changing of law and law-enforcing policy<br>in the process of globalization . . . . . | 121 |

---

---

|   |     |
|---|-----|
| <b><i>Shepelyov A.N.</i></b>  |     |
| Language policy . . . . .   | 128 |
| <b><i>Sadolina N.E.</i></b>   |     |
| Standard contract as the source<br>of modern Russian law . . . . .  | 133 |
| <b><i>Pridvorova M.N.</i></b>   |     |
| Judicial practice and legal doctrine:<br>way of interaction . . . . .   | 139 |
| <b><i>Kochetkov A.V., Eltsov V.N.</i></b>   |     |
| Problems and ways of increasing<br>of efficiency of legal experiment . . . . .  | 145 |
| <b><i>Vorobev N.I.</i></b>  |     |
| Legislative policy of elections:<br>state and problems . . . . .  | 151 |
| <b><i>Rybakova S.V.</i></b>   |     |
| Issues of a unified mega-regulator establishing<br>on financial markets<br>in the modern Russian conditions . . . . .           | 158 |
| <b><i>Yuyukina M.V.</i></b>   |     |
| Influence of a principle of humanism<br>on a condition of criminality through purpose of punishment . . . . .                   | 163 |
| <b><i>Khudyakov S.S.</i></b>  |     |
| Finishing before suicide - history of development<br>of the domestic criminal legislation . . . . .                             | 169 |
| <b><i>Baev V.G.</i></b>   |     |
| Parliamentarism in Russia and Germany:<br>the period of forming<br>(the last third XIX - the beginning of XX century) . . . . . | 175 |

---

#### TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

|  |     |
|--|-----|
| <b><i>Zuev P.V. (Habarovsk)</i></b>  |     |
| Genesis cognition of the category «power» . . . . .  | 182 |
| <b><i>Gelyahova L.A. (Nalchik)</i></b>   |     |
| Financial leveling of budgetary provision:<br>concepts and aims . . . . .                                  | 188 |
| <b><i>Sergeeva O.A. (Smolensk)</i></b>   |     |
| Hermeneutics of the social and political role of small business<br>in the modern Russian society . . . . . | 192 |

---



---

---

## ROUND TABLE DISCUSSION'S MATERIALS

### System and efficiency of legal acts in modern Russia (Saratov, June 2009)

|  |     |
|--|-----|
| <i>Malko A.V. (Saratov), Pestova T.P. (Busuluk)</i>  |     |
| Local legal acts as the means of realization<br>of local-legal policy . . . . .                                | 197 |
| <i>Petrov M.P., Palagin D.N. (Saratov)</i>   |     |
| Legislature of non-profit organization in public sphere<br>in systemness and effectiveness aspect . . . . .    | 201 |
| <i>Nyrkov V.V. (Saratov)</i>   |     |
| Nullity and efficiency of legal acts . . . . .   | 212 |
| <i>Zlobin A.V., Rysina E.P. (Saratov)</i>  |     |
| Laws and subordinate legislations<br>in system of regulatory legal acts<br>of the Russian Federation . . . . . | 218 |

---

---

## · ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ·

---

**В.В. Трофимов,**

*кандидат юридических наук, доцент  
Тамбовского государственного  
университета им. Г.Р. Державина*

**О.Н. Коржиков,**

*кандидат социологических наук, доцент  
Астраханского филиала Международного  
юридического института при Министерстве  
юстиции РФ*

---

### **Модернизация методологических подходов к оценке объектов управляющего правового воздействия и технологии его осуществления: постановка вопроса\***

В социальной науке все определеннее констатируется ситуация стремительного возрастания сложности, открытости и неустойчивости социума, характеризующая проблемное пространство современных обществ. В этой атмосфере складывается принципиально новый тип динамизма взаимоотношений социальных индивидов и общностей. Социальные системы на всех уровнях проявляют все большую открытость. Их границы утрачивают охранительные функции, становятся все более проницаемыми для «переливов» капитала, технологий, продукций, человеческих ресурсов, культурных образцов и практик, независимо от их полезности или опасности для реципиентов. Если на начальном этапе развития современных обществ даже революционные потрясения приносили исторически ограниченные результаты, проявляющиеся в течение длительного периода времени, то теперь неустойчивость социума достигла таких пределов, что даже незначительные воздействия приводят к весьма быстрым, радикальным и непредсказуемым последствиям<sup>1</sup>.

В течение большей части XX столетия ситуация с правом также оставалась более или менее стабильной. Однако в 60–70-е гг. усилились реформационные процессы. С вступлением все большего числа стран в постиндустриальное общество правовая жизнь стала испытывать все нарастающие перегрузки. Продуцируемая рациональным вмешательством субъекта правотворчества, она как бы отстает от стремительно обновляющихся экономической и социальной сфер.

\* Работа выполнена при поддержке Гранта Президента РФ № МК — 5485.2008.6.

<sup>1</sup> См.: Кравченко С.А., Романов В.Л. Социология и вызовы современной социокультурной динамики // Социологические исследования. 2004. № 8. С. 3.

С другой стороны, можно заметить резкое и даже катастрофическое расширение «теневого правовой жизни»<sup>1</sup>.

В нарастающем хаосе общественных отношений традиционные формы и методы социального управления, естественно, испытывают кризис эффективности. «Питаясь» хаосом, они либо становятся функционально несостоятельными, либо приобретают дисфункциональные характеристики деструктивного или силового толка. Новый механизм социокультурной динамики становится все более выраженным. Нужен новый мир социального знания, которое в условиях отсутствия строгих данностей смогло бы прояснить общую картину перемен, выявить потенциал хаоса, диффузных процессов, а также возможные альтернативы развития<sup>2</sup>.

Общество, общности, институты, организации остаются объектами социально-гуманитарных исследований, но их нелинейные трансформации перестают быть доступными традиционно линейным методам познания. По мере возрастания динамичности социальных процессов классические методы исследования остаются пригодными в основном для представления «стоп-кадра», «отражения» момента в жизненном цикле социальных систем<sup>3</sup>.

Классическая теория социального управления традиционно исходит из дихотомии субъект-объект управления, для достижения априорно сформулированных целей предполагая возможность направленного воздействия одного на другое, а следовательно, возможность универсального целеполагания в процессе управления. Эта схема строится на известных «идеализациях» традиционной теории познания («ленинская теория отражения»). Рефлексивность, комплексность применения исторических и «актуальных» практик в данных конструкциях «снимается» (неоправданно исключается), и одновременно теряется возможность использовать современные многоплановые подходы, в том числе сравнительный и перспективный.

Ограниченный «горизонт» формализма в науке и необходимую модель «перспективизма» удачно выразил Ф. Ницше: «Есть только перспективное зрение, существует только перспективное “познавание”; и чем больше аффектов будет участвовать в обсуждении предмета, чем больше глаз, различных глаз, сумеем мы пустить в дело для восприятия его, тем полнее будет наше “понятие” об этом предмете, тем больше будет наша “объективность”»<sup>4</sup>.

При оценке объектов управляющего правового воздействия необходим динамический подход, включающий аспекты изменчивости, случайности, временности, вероятности и социального конструирования. В этом случае происходит достаточно важное усиление именно рефлексивных моментов в познании, определяющих контекстуальные отношения и разрушающих «объективность» реалистического, «отражающего» взгляда на мир, что открывает новые познавательные возможности, выявляющие двусторонние компоненты знания (так

<sup>1</sup> См.: Малько А.В., Саломатин А.Ю. О некоторых чертах модернизационных процессов в современных условиях // Государство и право. 2004. № 3. С. 29.

<sup>2</sup> См.: Кравченко С.А., Романов В.Л. Указ. соч. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 5.

<sup>4</sup> Ницше Ф. Избр. произв.: в 2 кн. М., 1990. Кн. 2. С. 104.

---

называемая двойная герменевтика), которое в состоянии согласовывать фактичность и неопределенность, точные наблюдения реальности и конструктивизм<sup>1</sup>.

Социально-правовые исследования следует проводить с учетом того, что их предмет не является природным, естественным объектом, существующим по своим собственным законам, внешним по отношению к исследователю. Он представляет собой объективацию — в тех или иных социальных, политических, юридических установлениях и институтах, формах, явлениях и прочее — субъективных установок, целей, намерений, мотивов деятелей, выступающих в качестве реальных субъектов социально-культурных исторических процессов.

Поэтому предмет социального исследования не только и не столько может и должен быть описан внешним, эмпирическим образом или объяснен на основе каких-то более общих теоретических положений, сколько *понят*, постигнут исследователем как объективация некоторых субъективных установок. Таковы позиции, выраженные в рамках концепции понимания, идейные истоки которой восходят к взглядам ряда немецких философов конца XIX — начала XX в. (Г. Коген, Г. Риккерт, В. Дильтей, М. Шелер)<sup>2</sup>.

Среди намечаемых возможных путей выхода за пределы традиционной когнитивной модели также называется эволюционно (естественно)-исторический способ познания (эволюционная эпистемология), который позволяет показать, «что мы познаем мир не природой данными нам органами, а органами, возникшими, ставшими в пространстве самого познания и в этом смысле расширяющимися возможности человеческого существа...»<sup>3</sup>.

Исследования отечественных (М.К. Мамардашвили, И.Т. Касавин и др.) и зарубежных (К. Лоренц, Д. Кэмпбелл, Г. Фоллмер, К. Поппер, С. Тулмин, Э. Эзер и др.) эволюционных эпистемологов констатируют, что человек принадлежит природному миру и должен рассматриваться наряду с другими его составляющими. Само приспособление к данному миру и вся жизнь человека предстают как процесс познания, а из этого следует, что модели эволюции и самоорганизации сложных систем необходимо применять и к познавательной деятельности человека. В такой теории познания сама эволюция представлена как познавательный процесс решения проблем методом проб и ошибок, а органическая адаптация интерпретируется как приращение знания. Тем самым познавательный процесс перестает быть только чем-то специально организуемым и рассматривается как реализующийся во всех видах человеческой деятельности<sup>4</sup>.

Таким образом, наблюдаемая и формируемая научным сознанием в настоящее время онтологическая картина мира содержит потенциал для применения новых гносеологических моделей. Для современных наук возникает потребность переосмысления и переоценки многих когнитивных форм, ранее «пре-

---

<sup>1</sup> См.: *Валантеюс А.* Актуальные проблемы плюрализма в социальной теории // Социологические исследования. 2004. № 5. С. 19–21.

<sup>2</sup> См.: *Швырев В.С.* К проблеме специфики социального познания // Вопросы философии. 1972. № 2. С. 117–128.

<sup>3</sup> *Мамардашвили М.К.* Стрела познания. набросок естественно-исторической гносеологии. М., 1996. С. 22.

<sup>4</sup> См.: *Микешина Л.А.* Философия познания. Полемиические главы. М., 2002. С. 39–40.

---

следуемых» за их маргинальность, несоответствие и «выпадение на обочину» того «прямого и светлого пути», который был идеалом для классической рациональности.

Проводя типологию изучаемых науками объектов, В.С. Степин констатирует, что «все социальные объекты, рассмотренные с учетом их исторического развития, принадлежат к типу сложных саморазвивающихся систем», которые «требуют для своего освоения особой категориальной сетки»<sup>1</sup>. «Сложным, многоплановым и разноуровневым феноменом является и право»<sup>2</sup>— главный инструмент социального управления. «Право, — отмечает В.А. Бачинин, — является открытой системой, находящейся в отношениях активного информационного взаимодействия с социумом и способной к самоорганизации»<sup>3</sup>.

Сегодня в качестве научного знания о саморазвивающихся системах выступает синергетика (динамика нелинейных систем), которая внесла немало новых идей и представлений в понимание развития. Среди новых интеллектуальных образов особо выделяют, в частности, «представление о кооперативных эффектах, определяющих воссоздание целостности системы», а также «концепцию динамического хаоса, раскрывающую механизмы становления новых уровней организации, когда случайные флуктуации в состояниях неустойчивости приводят к формированию аттракторов в нелинейной среде и последующему возникновению новых параметров порядка. То, что в традиционном диалектическом описании развития структурно не анализировалось, а просто обозначалось как “скачок”, “перерыв постепенности”, “переход в новое качество”, теперь стало предметом научного анализа»<sup>4</sup>.

Синергетика сосредоточивает внимание на процессах неустойчивости, состояниях динамического хаоса, порождающих ту или иную организацию, порядок. Теоретическое описание этих процессов основано на введении особых идеализаций. Одним из ключевых теоретических конструктов синергетики является идеализация нелинейной среды, пришедшая «на смену» (или в дополнение) идеализациям марксистско-ленинской социальной теории, которая воспринимала «действие социальных законов как линейный процесс и практически не допускала существования таких зон социального бытия, которые не подчинялись бы этим законам»<sup>5</sup>.

Представляя мир социально-правовых явлений, в том числе и как набор нелинейных сред, в исследованиях будут акцентироваться холистские подходы в противовес (возможно, в дополнение) элементаризму и редукционизму. Во всяком случае, применяя синергетическую модель при теоретических описаниях сложных социально-правовых процессов, можно будет с большим успехом устранить те односторонности, которые часто возникают в управленческой практике при использовании традиционных моделей.

<sup>1</sup> Степин В.С. Саморазвивающиеся системы и позднеклассическая рациональность // Вопросы философии. 2003. № 8. С. 7.

<sup>2</sup> Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. С. 8.

<sup>3</sup> Бачинин В.А. Основы социологии права и преступности. СПб., 2001. С. 36.

<sup>4</sup> Степин В.С. Указ. соч. С. 9.

<sup>5</sup> Ветютнев Ю.Ю. О правовой случайности и правовом хаосе // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 72.

Раскрывая природу и социальное назначение правовых стимулов и ограничений на принципиально важные обстоятельства, объясняющие, в том числе действенность правовых средств, А.В. Малько пишет: «Становится все более очевидным, что сложноорганизованным системам нельзя навязывать пути их развития. Скорее необходимо понять, как способствовать их собственным тенденциям, как стимулировать их самоорганизацию. То есть проблема управляемого развития включает в себя по сути дела и проблему самоуправляемого развития»<sup>1</sup>.

В связи с этим, безусловно, «меняется роль права и характер его воздействия на общественные отношения, на поведение субъектов. Наряду с традиционными ограничивающими средствами (запретами, обязанностями, наказаниями, мерами принуждения и т.п.) оно призвано более широко использовать мотивационно-стимулирующие механизмы, которые должны закладываться в соответствующие юридические нормы уже на законодательном уровне и затем эффективно срабатывать в процессе правореализации»<sup>2</sup>.

Активное применение этого инструментария диктуется необходимостью модернизации общей парадигмы в отношении государство-общество, в которой на смену этатистским представлениям должны прийти образы того, что это прежде всего партнеры, совместно решающие общие задачи. В ином случае государство и общество, существующие в социокультурном контексте как полюса дуальной оппозиции, а потому как противоречивое единство взаимопроникновения и взаимоотталкивания, могут оказаться в ситуации, при которой в силу преобладания последнего процесса начнут развиваться потоки дезорганизации или энтропии, т.е. разрушения всеобщего культурного основания соответствующей дуальности<sup>3</sup>.

Такая угроза может быть снята единственным способом, а именно, активизацией процесса взаимопроникновения, что возможно лишь посредством диалога между полюсами. «Монологическая власть не может быть конструктивна по определению, так как она слепа в результате слабости обратной связи, неспособности устойчиво вовлекать значимую часть общества в масштабные качественные изменения»<sup>4</sup>.

Вполне естественно, что способствовать установлению искомого диалога вряд ли смогут запретительные, карающие или даже предписывающие меры, относимые в совокупности в правовой теории главным образом к негативным (правоограничивающим) правовым средствам. Справиться с этой задачей под силу средствам позитивным (правостимулирующим)<sup>5</sup>.

Необходимо переводить управленческий вектор на более эффективную реализацию способов самоуправления и самоконтроля, решая таким образом главную проблему того, как управлять не управляя, как малым резонансным воздействием (при помощи адекватных средств) подтолкнуть систему на один

<sup>1</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. С. 161.

<sup>2</sup> Его же. Стимулы и ограничения в праве. М., 2005. С. 198.

<sup>3</sup> См.: Ахиезер А.С., Шуровский М.А. От диалога к диалогизации (в свете концепции В. Библера) // Вопросы философии. 2005. № 3. С. 67–68.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 143.

---

из собственных и благоприятных для субъекта путей развития. Запреты и ограничения, равно как и сила давления на некоторых участках эволюции систем, возможно, также будут необходимы, но не им должен отдаваться приоритет при работе в сложноорганизованных системах. Управляющее воздействие, отмечается представителями синергетического направления, «должно быть не энергетическим, но топологически правильно организованным. Важна топологическая конфигурация, симметричная “архитектура” воздействия, а не его интенсивность. Резонансное влияние — это влияние пространственно распределенное. Это — определенный укол в надлежащих местах и в определенное время. Существуют определенные “конфигурации ситуаций” в социальной группе или в более широкой социальной среде, когда малые стимулирующие влияния, направленные по определенным адресам, наиболее эффективны»<sup>1</sup>.

Таким образом, осуществляя на настоящем этапе развития практику публичной власти, важно, во-первых, использовать современную методологию (органически сочетающую элементы всех основных типов рациональности) с целью формирования истинного представления об объекте управления (это, как правило, сложные саморазвивающиеся системы) и, во-вторых, в соответствии с этим формировать адекватную систему способов управления, которые способны привести к качественным изменениям в социальной системе, приблизить ее к самым высоким мировым стандартам и требованиям.

<sup>1</sup> Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Основания синергетики. СПб., 2002. С. 304.

**Б.Г. Юмадилов,**  
*соискатель Башкирского  
государственного университета,  
председатель Башкирской  
Республиканской коллегии адвокатов*

---

## **К вопросу о понятии и сущности правовой политики**

Целью настоящей статьи является прояснение вопроса об общих направлениях и интенсивности проводимых в юридической науке исследований правовой политики, а также углубление общетеоретических представлений о ее сущности.

При знакомстве с библиографией, посвященной указанной выше теме, обращает на себя внимание мощный пласт монографических трудов российских ученых, вышедших в свет за последнее десятилетие<sup>1</sup>. Прежде всего стоит отметить

<sup>1</sup> См.: Мазуренко А.П. Правовая политика и правовое развитие общества / под ред. А.В. Малько. М., 2007; Фролова Н.А. Идеология социальной безопасности и правовая политика государства: теоретический и исторический аспект. М., 2007; Правовая политика России: Теория и практика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006; Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / Муромцев Г.И., Нерсисянц В.С., Лукашева Е.А. и др. М., 2006.

значительный вклад, который внесла в разработку теории правовой политики саратовская школа правоведов во главе с А.В. Малько и Н.И. Матузовым.

В настоящее время научные исследования правовой политики российскими учеными проводятся в разных направлениях, что свидетельствует об активном освоении проблемного поля правовой политики<sup>1</sup>. Этому есть два объяснения. Первое заключается в том, что наша реальная политико-правовая действительность демонстрирует различные уровни выработки и реализации основных направлений правовой политики (федеральные органы, региональные, местные и т.д.), которая, в свою очередь, разнообразна, сложна и порой противоречива и неэффективна. Второе объяснение востребованности научных разработок проблемы правовой политики сводится к тому, что формулировка данного понятия в современных условиях оказалась очень своевременной, поскольку его «объяснительные возможности» высоки. Никакая другая научная категория не позволяет охватить одновременно и правовую деятельность, и форму этой деятельности, и даже ее результат. Применение понятия «правовая политика» предоставляет такую возможность.

Продолжая обзор проводимых исследований, обратим внимание на то, что значительные усилия прилагаются в рамках диссертационных работ, проводятся научно-практические конференции по рассматриваемой проблеме<sup>2</sup>. Все это лишний раз подчеркивает значение правовой политики как в научном отношении, так и в практически-прикладном аспекте.

Зарубежная юриспруденция также уделяет внимание изучению разных аспектов правовой политики государства. Так, венгерский исследователь М. Саму (M. Samu) применил философско-правовой подход к изучению понятия правовой политики<sup>3</sup>, немецкий автор Г. Хайнеманн (G.W. Heinemann) исследовал конституционные основы развития правовой политики<sup>4</sup>. Были опубликованы результаты сравнительных исследований правовой политики в странах мира<sup>5</sup>. Польский автор В. Карц (W. Karsz) предпринял попытку применить понятийный аппарат экономической науки к анализу правовой

<sup>1</sup> См.: Малько А.В., Шундигов К.В. Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. 2001. № 7. С. 15–22; Исаков Н.В. Правовая политика: теоретические подходы к исследованию // Право и политика. 2003. № 5. С. 18–24; Кодан С.В. Юридическая политика Российского государства в первой половине XIX в.: детерминанты, направления, институты // Правоведение. 2003. № 2. С. 170–187; Малько А.В., Затонский В.А. Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления российской государственности // Закон. 2006. № 11. С. 89–94.

<sup>2</sup> См.: Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития: материалы II Международной научно-практической конференции, 12–13 октября 2007 г. / отв. ред. И.В. Рукавишников и др. Ростов-н/Д., 2007.

<sup>3</sup> См.: Samu M. A jogpolitika lenyeges vonasainak jogelmeleti megkozelitese // Jogtud. kozl. Bp., 1990. 45. evf., 5. sz. 137–143.

<sup>4</sup> См.: Heinemann G.W. Grundgesetz ist ein grosses Angebot: Rechtspolit. Schriften / Hrsg. von Schmude J. Munchen, 1989.

<sup>5</sup> См.: Public administration and public policy: A comprehensive publ. progr. 76. Handbook of global legal policy / Ed. by Stuart S. Nagel Handbook of global legal policy. New York, 2000.

<sup>6</sup> Karsz W. O twierdzeniu Coase'a i zwiazanej z nim problematyce // Studia prawno-ekon. Lodz, 1987. T. 39. S. 111–130.



политики<sup>6</sup>. Попытку исследовать место и роль правовой политики в правовой системе, а также изучить внутренние связи элементов правовой системы предпринял венгерский автор Б. Покол (B. Pokol)<sup>1</sup>. Содержательная сторона правовой политики ФРГ, которая оценивается как консервативная, проанализирована в статье немецкого автора И. Хенкера (J. Henker)<sup>2</sup>. Представляет интерес статья, опубликованная известным польским ученым Е. Врублевски (J. Wroblewski), который попытался, применяя аналитический подход, обусловить эффективность правовых норм их зависимостью от конструкций правовых систем, законодательных основ и реализации правовой политики<sup>3</sup>.

Краткий обзор публикаций иностранных авторов показывает, что категория правовой политики активно применяется не только отечественными правоведом, но и зарубежными авторами, включается ими в понятийный ряд науки, что дает основания признать за правовой политикой статус междисциплинарной категории с богатым потенциалом применения в общественных науках.

Первые исследования проблемы правовой политики появились в конце 70-х гг. прошлого столетия<sup>4</sup>, что объясняется отсутствием до этого момента политического плюрализма и социального заказа на продуманную и рациональную правовую политику в федеративном государстве.

Одним из первых к данной категории обратился академик В.Н. Кудрявцев: «для того чтобы правовая надстройка была эффективным инструментом решения указанных задач, успешно выполняла поставленные перед ней цели, необходима планомерная, научно обоснованная программа ее внутреннего развития и совершенствования. Эта программа, рассчитанная на ряд лет, должна охватывать как правотворческую, так и правоприменительную деятельность и отражать общую стратегическую линию ... государства по созданию и использованию права ... Всю эту стратегическую линию и практические пути ее осуществления можно назвать ... **юридической политикой**»<sup>5</sup>.

С приведенным мнением трудно согласиться, поскольку любая политика, в том числе и правовая («юридическая» по терминологии В.Н. Кудрявцева) — это не только стратегия деятельности, но и сама властная деятельность, которая отнюдь не исчерпывается планированием, разработкой принципов и т.п. Правовая политика, по нашему мнению, — это постоянная деятельность государства по разработке и реализации правовых решений, не ограничивающаяся разработкой решений по планированию развития права. Далее В.Н. Кудрявцев уточняет: «под юридической политикой следует понимать те принципы и основные

<sup>1</sup> См.: Pokol B. Jogpolitika es jogrendszer // Magy. kozig. Bp., 1991. sz. 97–103.

<sup>2</sup> См.: Henker J. Conservative Rechtspolitik in der BRD // Staat u. Recht. B., 1986. H. 10. S. 791–797.

<sup>3</sup> См.: Wroblewski J. Validite des normes juridiques — approche analytique // Arch. iuridicum scacoviense. Wroclaw etc., 1988. Vol. 21. S. 7–19.

<sup>4</sup> См.: Мушинский В.О. Соотношение политики и права в регулировании социальных интересов // Советское государство и право. М., 1988. № 2. С. 3–12; Овчинников С.Н. Правовая политика и проблемы реализации права // Вопросы государственного строительства и правового регулирования. Владивосток, 1990. С. 7–12.

<sup>5</sup> Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978. С. 163.

направления, которые ... государство проводит в жизнь при создании и применении норм, институтов и отраслей ... права, в деятельности юридических учреждений, в формировании и развитии правосознания трудящихся»<sup>1</sup>. Этот тезис, на наш взгляд, не совсем соответствует реальности. Правовая политика — это не только «принципы и основные направления», и даже совсем не принципы и основные направления, а, напротив, ежедневные, постоянные принимаемые органами государства правовые решения, которые могут быть объединены в известные направления, в силу чего возникают основания говорить о существовании правовой политики. К тому же, рассуждая гипотетически, правовая политика может не следовать каким-то определенным принципам и даже может входить в известное противоречие со сложившимися принципами правовой системы страны, если на то будет политическая воля. Правовая политика — это гораздо более широкое и богатое явление.

Другой известный представитель теоретической науки о государстве и праве, Н.И. Матузов, так определяет понятие правовой политики: это «комплекс идей, мер, задач, целей, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права. Имеется в виду область отношений, связей и интересов, охватываемых понятием «правовое пространство» и объективно нуждающихся в регулятивном опосредовании (упорядочении) со стороны публичной власти»<sup>2</sup>. С этим определением, даже если его считать специально отредактированным в «облегченном варианте» для вузовского учебника, все-таки нельзя согласиться по следующим основаниям.

Определение слишком общее и содержит признаки, характеризующие другие объекты. В частности, Н.И. Матузов определяет правовую политику как «комплекс идей». Однако, как известно, идеи (даже если они правовые) — это элемент правовой идеологии и правосознания!

Н.И. Матузов трактует правовую политику как методы. Не совсем ясно, о каких методах идет речь. Если это методы властвования — то они раскрывают суть политического (государственного) режима. Если речь идет о методах правового регулирования (которых всего два — диспозитивный и императивный), то они вряд ли способны сами по себе служить видовыми отличительными признаками правовой политики. Скорее, они в какой-то степени характеризуют юридическое содержание правовой политики.

В последнее время представители социологии права стали более активно использовать термин «правовая политика» в своих научных исследованиях<sup>3</sup>. Так, Н.В. Путило пишет: «Правовая политика — это стратегия деятельности государства в сфере правового регулирования, а также деятельность, отражающая интересы общества в перераспределении сфер влияния различных социальных регуляторов»<sup>4</sup>. Определение (в этом его положительная сторона) содержит верное указание на то, что правовая политика есть деятельность. На этом

<sup>1</sup> Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 163.

<sup>2</sup> Матузов Н.И. Правовая политика // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 356.

<sup>3</sup> См.: Социология права / под ред. В.М. Сырых. М., 2004.

<sup>4</sup> Путило Н.В. Правовая политика современного демократического государства // Социология права / под ред. В.М. Сырых. М., 2004. С. 132.

достоинства определения исчерпываются. Недостатки дефиниции заключаются в том, что она, во-первых, ничего не говорит о стратегии государства, а, во-вторых, содержит туманное выражение «перераспределение сфер влияния различных социальных регуляторов».

Анализируя научные трактовки рассматриваемого понятия, следует отметить активность разработки правовой политики представителями отраслевых юридических наук. В первую очередь речь идет о представителях науки уголовного права<sup>1</sup>, политической криминологии<sup>2</sup> и др. Такое внимание к правовой политике можно объяснить тем обстоятельством, что в отраслевых юридических дисциплинах больше востребован практический аспект исследований. Ожидания и потребности юридической практики подвигают ученых-отраслевиков на осмысление теоретических вопросов, затрагивающих различные стороны и аспекты правовой политики в тех или иных конкретных областях.

В рамках отраслевых юридических наук (прежде всего в уголовном праве и криминологии) действительно сформирован заказ на построение «цепи» правовых решений в той или иной сфере права, что позволяет говорить о формировании правовой политики известного направления и интенсивности. Поэтому включение отраслевиками в тезаурус юридической науки понятия «правовая политика» объясняется возможностью обозначения посредством данной научной конструкции реальных шагов власти в правовой сфере, позволяет оценить эти шаги с рациональных оснований. И все же, анализируя в целом содержательную сторону разработанности понятия «правовая политика» представителями отраслевых юридических наук, нельзя сказать, что теория государства и права может почерпнуть для себя много новых подходов. Для ряда исследований отраслевого направления нередко бывают характерны нестрогость понятийного употребления, неконкретность формулировок, двусмысленности и т.п.

С нашей точки зрения, следующие признаки правовой политики имеют значение для выведения ее определения.

Во-первых, правовая политика — это, бесспорно, *деятельность*: активная, порой эффективная, приносящая известный результат (положительный или отрицательный).

Во-вторых, это деятельность *государства*, его органов и других уполномоченных властных институтов общества.

В-третьих, это *властная* деятельность, то есть она (правовая политика) при необходимости реализуется помимо нашей воли и вопреки каким-либо общественным и личным возражениям.

В-четвертых, это властная деятельность, которая осуществляется в *правовых формах* (закон, указ, постановление, судебное решение и т.д.).

В-пятых, эта деятельность влечет *правовые последствия*, то есть наступление, изменение или прекращение правоотношений.

<sup>1</sup> См., например: *Панченко П.Н.* Оптимизация уголовной политики и проблемы правопорядка в экономике. Н. Новгород, 2004; *Лопашенко Н.А.* Уголовная политика. М., 2009.

<sup>2</sup> См., например: *Шабалин В.А.* Политика и преступность // Государство и право. 1994. № 4. С. 43–53; *Кабанов П.А.* Предмет и система политической криминологии // Правоведение. 1999. № 3; Криминология: учебник для юридических вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. СПб., 1999.

В-шестых, это *общественно значимая деятельность*, которая получает политический, социально-экономический резонанс и известное общественное звучание.

В-седьмых, целями правовой политики является *«сдвиг» в общественных отношениях*, их положительная (по мнению субъекта правовой политики) динамика.

В-восьмых, это деятельность, имеющая *временной* характер, то есть осуществляемая во времени и пространстве, поэтому она может принимать поэтапный (стадиальный) характер.

В-девятых, это деятельность, состоящая из *государственно-правовых решений*.

В-десятых, это деятельность, как правило, *целевая, прогнозная, планируемая, программируемая*.

Резюмируя сказанное, можно сформулировать следующее теоретико-правовое определение: *правовая политика — это властная, планируемая, общественно значимая деятельность государства (государственных органов), иных уполномоченных органов, которая осуществляется в правовых формах, влекущая правовые последствия, направленная на изменение общественных отношений, имеющая длительный временной характер, состоящая из последовательных и взаимосвязанных государственно-правовых решений*.

Достоинством данного определения является то, что оно носит *универсальный* характер, что выражается в охвате всех признаков правовой политики в современных условиях. В частности, наше определение вполне подходит таким типичным «образцам» правовой политики, как создание законов парламентом, принятие постановлений правительством, вынесение решений судом по определенной категории дел, карательная политика судов, выражающаяся в тенденции вынесения определенных мер наказания по известной категории дел и т.д.

Попытаемся провести разграничение близких, но не тождественных понятий: «правовая политика» и «государственная политика».

Они имеют разные сущности и разные объекты. С логической точки зрения, «государственная политика» — понятие с большим объемом, поскольку включает другие понятия с меньшим объемом.

Таким образом, «государственная политика» — это родовое понятие, а «правовая политика» — видовое, и между ними родо-видовые отношения. Объясняется это тем, что государственная политика может быть не только правовой, но и, например, экономической, культурной, религиозной.

Правовая политика также может быть разной по содержанию, «предметному полю», на которое она направлена: конституционной, уголовной, административной и т.д.

Определившись с исходным понятием правовой политики, перейдем к рассмотрению вопроса о сущности этого феномена. В науке к этому вопросу обращались крупнейшие исследователи-обществоведы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Гегель Г.В.Ф. Наука логики. СПб., 1997; Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1994; Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л., 1959; Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973; Байтин М.И. Сущность права. Современное нормативное правопонимание на грани двух веков. М., 2005 и др.

Понятие «сущность явления» близко к понятию «содержание явления», однако, выражает не все содержание, а только главное, основное в нем. Понятие сущности связано и с понятием закона, но закон и сущность, естественно, не совпадают. Сущность явления одна, а законов его существования много.

Так, Н.И. Матузов пишет: «правовую политику можно определить как комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права. Имеется в виду область отношений, связей и интересов, охватываемых понятием “правовое пространство” и объективно нуждающихся в регулятивном опосредовании (упорядочении) со стороны публичной власти»<sup>1</sup>. Если признать, что любая дефиниция должна охватывать сущностные признаки определяемого предмета, то с этой точки зрения Н.И. Матузов усматривает сущность правовой политики в довольно широком спектре самых разнородных явлений: от целей до установок. Думается, эта позиция не может удовлетворить взыскательного читателя. Сущность правовой политики не следует «распылять» по множеству разнородных предметов, она должна принять вид некоего интегративного целого, полностью определяющего юридическую природу правовой политики. На наш взгляд, сущностью правовой политики является государственное решение, облачаемое в правовую форму.

Поясним, что государственное (правовое) решение — это облачаемое в правовую форму волевое действие по созданию акта (документа) о необходимом способе и порядке действий в определенной ситуации.

Исследователь в области теории управления А.И. Соловьев, описывая многоуровневый характер принятия государственных решений, замечает: «В государстве функционируют органы, нормы и институты, одни из которых ориентированы на организацию общесоциальных задач и соответствующее согласование крупных групповых интересов, другие — на реализацию частных программ и проектов, имеющих предметный (территориальный) характер, а третьи выполняют вспомогательные функции»<sup>2</sup>. Однако, по нашему мнению, цементирующим правовую политику на всех уровнях государственной иерархии элементом будет именно государственное решение, которое принимается верхним звеном, развивается средним и реализуется на низшем уровне иерархии властных органов.

Изложенное позволяет сделать следующие основные выводы о природе правовой политики:

1. Правовая политика как предмет научного интереса многих исследователей является специфическим объектом, активно исследуемым как отечественными юристами (теоретиками и отраслевиками), так и зарубежными исследователями, которых в большей мере интересует практически-прикладной аспект проблемы правовой политики.

2. Поиск учеными приемлемой дефиниции правовой политики имеет тенденцию включать в это понятие широкий комплекс разнообразных правовых явлений, что «размывает» ее сущность. Например, в понятие правовой

<sup>1</sup> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 318.

<sup>2</sup> Соловьев А.И. Принятие государственных решений М., 2006. С. 91.

---

политики включаются принципы, идеи, меры, задачи, цели, программы, методы, установки, что неоправданно расширяет набор существенных признаков правовой политики. Поэтому поиск оптимального и логически выверенного определения понятия правовой политики необходимо продолжать.

3. Сущностью правовой политики является государственное решение, облекаемое в правовую форму.

4. Государственное (правовое) решение — это облекаемое в правовую форму волевое действие по вынесению акта (документа) о необходимом способе и порядке поведения субъектов права в определенной ситуации.

**О.Л. Солдаткина,**  
*ст. преподаватель Саратовской  
государственной академии права*

---

### Цели в правовой политике: системный анализ

В юридической науке и практике термин «правовая политика» встречается довольно часто. Не имеет смысла доказывать его важность и право на жизнь, это уже было не раз обосновано в статьях, диссертациях и монографиях<sup>1</sup>, примем лишь основной принцип: правовая политика — самостоятельный феномен, имеющий свои особенности и содержание.

В рамках данной статьи будем считать, что **правовая политика** представляет собой деятельность государства, индивидов и объединений индивидов, включая все общество, по созданию и реализации стратегических правовых идей, отличающихся фундаментальностью, концептуальностью, научной обоснованностью, официальным характером и реалистичностью, в целях формирования правовой государственности.

Как следует из приведенного определения, важным является вопрос целей правовой политики. Практически все современные специалисты в области психологии менеджмента и организационного развития сходятся на том, что формирование качественного видения желаемого результата является одним из необходимых условий успешности организации и важнейшей лидерской функцией. «Видение» же и «цель» — понятия не просто связанные, а во многом синонимические<sup>2</sup>.

Понятие «цель» имеет различные трактовки в зависимости от сферы применения. Например, в психологии понятие цели употребляется в следующих значениях: формальное описание конечных ситуаций, к достижению которых стремится любая саморегулирующаяся функционирующая система; предвос-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Коробова А.П.* Понятие и структура правовой политики // *Правовая политика России: теория и практика* / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006; *Малько А.В., Шундилов К.В.* Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003 и др.

<sup>2</sup> См.: *Кондратьев М.Ю., Ильин В.А.* Азбука социального психолога-практика. URL: <http://slovari.yandex.ru>

---

---

хищаемый полезный результат (образ «потребного будущего», по Н.А. Бернштейну), определяющий целостность и направленность поведения организма<sup>1</sup>.

Представляется интересным оценить цели правовой политики с позиций системного анализа, в котором под целью понимается желаемое состояние выходов системы (конечное состояние) в результате управляемого процесса ее развития<sup>2</sup>. Конечное состояние устанавливается блоком определения целей, входящим в управляющую подсистему. Состояния системы (как и ее траектории) оцениваются с точки зрения их соответствия или несоответствия целям.

В нашем случае в качестве системы выступает некая общность «общество—государство», состоящая из двух самостоятельных и в то же время взаимосвязанных элементов. Правовая политика в этом аспекте рассматривается как деятельность по управлению процессом развития системы общества и государства, соответственно в качестве ее целей будем рассматривать набор необходимых (заданных) выходных параметров.

При управлении развитием сложных систем, как правило, устанавливается иерархия целей при помощи программно-целевого метода планирования и управления, причем достижение более конкретных из них (подцелей) служит средством реализации более общих. При этом цели должны соответствовать реальным возможностям (точнее, ресурсам), то есть диалектика объективного и субъективного лежит в основе целеполагающей деятельности человека и общества<sup>3</sup>.

Разделим выстраиваемое дерево целей по двум основным направлениям (по числу основных элементов рассматриваемой совокупности).

Первое направление — рассмотрение вопроса о необходимом в итоге (на выходе из процесса) состоянии **общества**.

В юридической литературе широко используется термин «гражданское общество». Оно представляет собой модель идеального общества, сотрудничающего, оппонирующего и направляющего деятельность государства.

По словам Н.И. Матузова, гражданское общество удовлетворяет ряду выработанных историческим опытом критериев, образует более высокую ступень развития социальной общности, отражает меру зрелости, разумности, справедливости общества<sup>4</sup>.

Таким образом, понятие «гражданское общество» обладает достаточной степенью общности, емкости, чтобы его построение стало основной, «магистральной» целью в этом направлении развития системы «общество—государство».

Не менее часто в последнее время в юридической литературе встречается термин «информационное общество». Информационное общество — это общество, в котором созданы все условия для удовлетворения информационных

---

<sup>1</sup> См.: Общая психология. Словарь / под ред. А.В. Петровского // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь в шести томах / ред.-сост. Л.А. Карпенко; под общ. ред. А.В. Петровского. М., 2005.

<sup>2</sup> См.: *Лопатников Л.И.* Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп URL: <http://slovvari.yandex.ru>.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: *Матузов Н.И.* Гражданское общество // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1999. С. 189, 190.

потребностей всех граждан, организаций и государства; большинство работающих либо занято производством, хранением, переработкой и реализацией информации, либо не в состоянии выполнять свои производственные обязанности без этих процессов. Граждане такого общества обладают некоторой информационной культурой — умением работать с информацией и использовать для ее получения, обработки и передачи компьютерные информационные технологии<sup>1</sup>. Количество и качество информации и степень ее использования в современном мире становятся определяющими факторами уровня развития страны и ее статуса в мировом сообществе.

Россия вслед за рядом других стран приступила к строительству информационного общества<sup>2</sup>. Тем не менее, если построение гражданского общества указывается практически в любой литературе, посвященной проблемам правовой политики, в числе основных ее целей, то построение информационного общества чаще всего не упоминается. На наш взгляд, имеет смысл дополнить основную цель данного направления, сформулировав ее следующим образом: построение информационного гражданского общества. Назовем ее целью первого уровня.

Как и любая цель первого уровня, она нуждается в уточнении, поэтому целесообразно выделить более узкие, частные цели — цели второго уровня, для чего определим структуру гражданского и информационного обществ, их признаки и направления развития.

Н.И. Матузов выделял следующие признаки гражданского общества: экономическая свобода; легитимность и демократический характер власти; признание и защита естественных прав человека и гражданина, равенство всех перед законом и правосудием, правовое государство, политический и идеологический плюрализм, свобода слова и печати, взаимные обязанности и ответственность государства и гражданина, классовый мир, эффективная социальная политика, а также наличие национальной идеи<sup>3</sup>.

Что касается признаков информационного общества, то в литературе в качестве таковых выделяются следующие:

1) существование информационного и технологического рынка наряду с традиционными реальными рынками (например, рынком труда, сырья), перевод информационных ресурсов в реальные ресурсы государства;

2) переориентация экономик наиболее развитых в информационном отношении стран на максимальное задействование непромышленного сектора;

3) широкое распространение надежных и относительно недорогих персональных компьютеров, дополнительного программно-аппаратного обеспечения к ним, наличие мощной, разветвленной, высоконадежной и широко доступной сети связи, позволяющей передавать большой диапазон сообщений различных типов в реальном времени;

<sup>1</sup> См.: *Годин В.В., Корнеев И.К.* Управление информационными ресурсами: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 17. М., 2000. С. 14.

<sup>2</sup> См.: *Голоскоков Л.В.* Модернизация российского права: теоретико-информационный аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 96.

<sup>3</sup> См.: *Матузов Н.И.* Указ. соч. С. 189, 190.



---

4) многократное увеличение информационных ресурсов и услуг, доступных для общественного и личного пользования;

5) наличие высокой правовой культуры в обществе и правового государства;

6) увеличение зависимости функционирования социально-экономических и государственных институтов от устойчивости различных инфраструктур, прежде всего информационных;

7) существование единого мирового информационного пространства и углубляющаяся взаимозависимость (объективной исторической закономерностью является то, что мир неуклонно движется к глобальному информационному пространству);

8) сохранение единого информационного пространства страны;

9) повышение требований к обеспечению информационной безопасности. Создание эффективной правовой базы для реализации и защиты личности, общества и государства в информационной сфере при обеспечении их баланса<sup>1</sup>.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ В.В. Путиным 7 февраля 2008 г., в качестве целей формирования информационного общества указываются:

– повышение качества жизни граждан;

– обеспечение конкурентоспособности России;

– развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества;

– совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий<sup>2</sup>.

Определившись со структурой и необходимыми параметрами информационного гражданского общества, можно выделить цели второго уровня:

– формирование надежных и реальных механизмов обеспечения естественных прав и свобод человека, обеспечение безопасности личности и общества, включая экологическое благополучие;

– обеспечение достойного (высокого) уровня качества, благоустройства и продолжительности жизни граждан;

– достижение высокого уровня гражданской дисциплины, законности и правопорядка в обществе, общественного авторитета права и государственной власти, развитого правосознания и правовой культуры российских граждан;

– широкая легитимация нравственных и культурных ценностей и традиций, грамотная разработка государственной идеологии;

– создание, укрепление и дальнейшее совершенствование механизмов самоуправления и взаимодействия общества с государственной властью;

– формирование надежно функционирующих судебной и правоохранительной систем, обеспечивающих равенство всех перед законом и правосудием;

– создание общегосударственной системы правовой информации, увеличение государственных информационных ресурсов и услуг, доступных для

---

<sup>1</sup> См.: Глобальное видение как элемент выработки и принятия стратегических интересов: доклад РИСИ. М., 1998; Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе РФ «О построении в России информационного общества» (10 июня 1997 г.); *Бачило И.Л.* Глобальная информатизация и право // Проблемы информатизации. 1999. № 3. С. 10–19; *Белов В.Г.* Социальные парадигмы информационного общества и проблемы информационного права // Проблемы информатизации. 1999. № 3. С. 20–27.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2008. 16 февр.

общественного и личного использования, формирование единого информационного пространства внутри страны;

- формирование информационного и технологического рынков, переориентация экономики на максимальное задействование непромышленного сектора;
- создание правовых и организационных основ системы обеспечения прав граждан и социальных институтов на свободное получение, распространение и использование информации.

Вопрос, представляющий второе направление, сформулируем следующим образом: каким в идеале должно быть состояние **государства**?

С термином «гражданское общество» в правовой литературе традиционно связывают понятие правового государства, ориентированного на то, чтобы обеспечить нормальную жизнедеятельность гражданского общества. В рамках данной статьи под правовым государством будем понимать такое государство, в котором создаются условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также для наиболее последовательного связывания с помощью права политической власти в целях недопущения злоупотреблений<sup>1</sup>. Естественно, что правовое государство является демократическим<sup>2</sup>. В качестве предпосылки формирования правового государства выступает гражданское общество, оно же составляет его основу.

Таким образом, понятие «правовое государство» обладает достаточной степенью актуальности, чтобы его построение стало целью первого уровня в этом направлении развития рассматриваемой системы «общество—государство». В юридической литературе выделяют пять основных признаков правового государства:

- 1) признание человека основной социальной ценностью современности. Разумеется, провозглашенные права и свободы должны быть обеспечены и законодательно, и на практике;
- 2) господство права, которое означает прежде всего связанность, ограниченность деятельности государства правовыми предписаниями, основанными на сбалансированной воле общества;
- 3) взаимная ответственность государства и личности;
- 4) разделение властей;
- 5) соответствие внутригосударственного законодательства общепризнанным нормам международного права.

В энциклопедическом словаре «Конституция Российской Федерации» указывается, что требования правовой государственности таковы: гарантированность в стране прав и свобод человека и гражданина на уровне международных стандартов; верховенство Конституции и принципа законности; демократическая форма правления; разделение властей и, в частности, независимость судебной власти; взаимная ответственность государства и гражданина. Поскольку понятие «правовое государство» исходит из идеи подчинения государства праву, а подавляющее большинство его норм создается или санкционируется го-

<sup>1</sup> См.: *Малько А.В.* Правовое государство и его принципы // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1999. С. 182–189.

<sup>2</sup> См.: *Краснов Б.* Современные взгляды на гражданское общество, взаимодействие с государством // Материалы науч. семинара «Гражданское общество и общественное развитие». URL: [http://www.milrf.ru/conference/cm\\_0105/01ru\\_krasnov.htm](http://www.milrf.ru/conference/cm_0105/01ru_krasnov.htm).

---

сударством, то принципиальное значение имеет вопрос о характере самого права: соответствует ли оно принципам равноправия, демократии, социальной справедливости, гуманизма и другим общечеловеческим ценностям<sup>1</sup>.

Определившись со структурой и принципами построения правового государства, можем выделить следующие цели второго уровня:

- минимизация преступности и коррупции, развитое правосознание и правовая культура государственных служащих;
- социальная и политическая стабильность;
- высокий уровень развития экономики, науки, технологии, их постоянный прогресс;
- безопасность государства;
- высокий авторитет и полноправие Российской Федерации в международных отношениях, соответствие законодательства общепризнанным нормам международного права;
- создание стабильной законодательной базы цивилизованных социально-политических и экономических отношений, опирающейся на долговременную стратегию законотворчества;
- формирование эффективных механизмов государственного управления и правового регулирования, а также грамотно выстроенной и сбалансированной системы сдержек и противовесов государственной власти.

Как видим, количество целей правовой политики велико даже на втором уровне, а дерево целей можно строить и дальше. Тем не менее умение ставить рациональные, реалистичные, социально-ориентированные цели является одним из приоритетов российской правовой политики<sup>2</sup>. Построение дерева целей может существенно упростить процесс их постановки, упорядочить его и сделать более наглядным, выделить основные стратегические ориентиры, избежать пробелов и повторов в целеполагании.

<sup>1</sup> См.: Энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации». 2-е изд., доп. и перераб. М., 1997. URL: <http://slovari.yandex.ru/dict/konst/article/const>

<sup>2</sup> См.: Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 211.

**Ю.Г. Арзамасов,**  
*доктор юридических наук, профессор*  
*Государственного университета —*  
*Высшая школа экономики*

**27**

---

### **Ведомственные нормативные акты как средства правовой политики государства (окончание)**

Функция правового регулирования по сравнению с другими функциями федеральных министерств на первый взгляд кажется не столь значительной, однако ее не следует недооценивать. Так, например, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации способствует

---

реализации социальной политики государства. При этом оно формирует и реализует государственную политику в сфере здравоохранения как одного из направлений социальной политики. Для этих целей разрабатываются и принимаются ведомственные нормативные акты, в основном в форме приказов. Примером может служить приказ Минздравсоцразвития Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 584 «О порядке организации медицинского обслуживания населения по участковому принципу»<sup>1</sup>.

Используя телеологический подход к рассматриваемой проблеме, можно сделать вывод, что задачей-минимум ведомственного нормотворчества является создание и принятие нормативного документа, в котором обозначены основные политические указания, а задачей-максимум — установление правового порядка, то есть воплощение политических замыслов в современную действительность<sup>2</sup>.

Сказанное позволяет назвать ведомственные нормативные акты наряду с законами, нормативными актами, издаваемыми Президентом и Правительством Российской Федерации, федеральными нормативными документами, то есть источниками российского права. Однако данные документы следует относить к источникам только позитивного права, поскольку источниками правообразования, в конкретном случае, выступают общественные отношения. Ведомственные нормативные акты можно называть источниками права только в «узком» смысле, когда понятие формы и источника права совпадают, когда под источником права понимают юридические документы, содержащие нормы права для решения юридических вопросов.

Основываясь на указанных теоретико-правовых позициях, можно отнести ведомственные нормативные акты к внешней форме объединения и упорядочения норм права, а также к результативным средствам воздействия на общественные отношения, которые играют значительную роль в формировании и реализации различных видов правовой политики государства. Объединяя нормы права и содержащиеся в их диспозициях специальные запреты и дозволения, а также юридические обязанности, рассматриваемые акты вносят технические элементы в механизм правового регулирования, способствуют его полноценной работе, что, несомненно, сказывается на установлении режима законности и правового порядка в обществе, являющегося главной целью осуществления всех видов правовой политики государства. Тем не менее ведомственные акты нормативного характера выступают не только компонентом действия общего механизма правового регулирования, но и составными элементами отдельных ведомственных механизмов правового регулирования, направленных на реализацию различных направлений правовой политики (в сфере охраны общественного порядка, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и т. д.).

Характерной особенностью анализируемых нормативных актов является их юридическая сила, то есть их подзаконный характер, который вытекает из

<sup>1</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 37.

<sup>2</sup> Подробно о ведомственном нормотворчестве см.: Арзамасов Ю.Г. Теория ведомственного нормотворчества. М., 2005; Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 359–400.

статуса органа либо должностного лица, принимающего акт. При этом меньшая юридическая сила ведомственных нормативных актов не умаляет обязательность исполнения содержащихся в них норм.

Федеральные органы исполнительной власти, обобщая социальный опыт (юридический, региональный, исторический и т.п.), принимают иной раз нормативные акты в соответствии с нормативными документами субъектов Федерации, которые не только детализируют предписания этих актов, но и в соответствии с принципами гуманизма и демократии выражают согласованную волю субъектов правовых отношений, выступают определенным средством осуществления правовой политики социального компромисса, политики, направленной на сглаживание противоречий и конфликтов.

Несмотря на разность форм, объектов регулирования, юридическую силу актов, степень содержащихся в них секретных сведений, цели ведомственных нормативных актов, по нашему мнению, должны быть едиными — обеспечивать организационные, технические функции в реализации норм актов высших органов власти, а не устанавливать дополнительные запреты и юридические обязанности для граждан. Функции федеральных органов исполнительной власти не должны быть безграничными, необходима законодательная регламентация пределов их регулирующих возможностей.

В связи с этим целесообразно поставить вопрос: все ли виды правовой политики государства реализуются с помощью ведомственных норм?

Следует заметить, что сама природа правовой политики государства неоднородна. В зависимости от существующих в той или иной системе права отраслей права, то есть от определенной сферы правового регулирования выделяют конституционную, административную, финансовую, гражданскую и иные виды правовой политики.

Что касается конституционной политики, то ведомственные нормативные акты напрямую не детализируют положения Конституции, поскольку это компетенция федерального законодателя. Тем не менее все ведомственные акты, в том числе и нормативного характера, не должны противоречить нормам Конституции, а также федеральному законодательству. В соответствии с иерархической зависимостью нормативных актов конституционная правовая политика государства реализуется именно при помощи подзаконных актов. Возможны следующие формулы: «Конституция — федеральный конституционный закон — нормативный указ Президента — ведомственный нормативный акт», «Конституция — федеральный закон — нормативный указ Президента — ведомственный нормативный акт», «Конституция — федеральный закон — постановление Правительства — ведомственный нормативный акт». Может быть и такая формула: «Конституция — федеральный закон — ведомственный нормативный акт». Подтверждением реальности последней формулы может служить следующий пример. В ст. 43 Конституции закреплено право на образование. Согласно п. 3 ст. 43 Конституции каждый имеет право на конкурсной основе бесплатно получить образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении. Аналог данной нормы мы находим и в Законе Российской Федерации «Об образовании». В целях обеспечения права российских граждан на образование, а следовательно, и осуществления социальной

политики государства МВД России за № 93 и Министерством обороны России за № 48 был принят детализирующий Закон «Об образовании» совместный приказ от 15 февраля 2005 г. «Об утверждении инструкции об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации, в которых предусмотрена подготовка кадров для внутренних войск, и в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Из сказанного следует, что составной частью конституционной правовой политики государства является современная правовая политика в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, которая состоит из нормоуправляющей политики законодательных и исполнительных федеральных органов власти и волевой деятельности граждан, реализующих свои права.

Помимо этого можно сделать вывод о многовариантности иерархической связи между конституционными нормами и нормами ведомственных нормативных актов. Однако несмотря на то, что ст. 71 Конституции определила, что находится в ведении Федерации, она не дала ответ на вопрос: все ли перечисленные направления можно реализовывать с помощью ведомственных нормативных актов.

Посредством конкретизации и детализации норм законов и Указов Президента Российской Федерации ведомственные нормативные акты напрямую способствуют осуществлению следующих видов правовой политики: уголовно-процессуальная, семейная, природоресурсная, экологическая, финансовая, административная.

Сущность административной политики можно понимать по-разному. По нашему мнению, административную политику государства не следует смешивать исключительно с принятием и реализацией нормативных актов, направленных на обеспечение общественного порядка. Администрирование — это обширное поле деятельности, которая заключается не только в осуществлении карательных, полицейских функций, борьбе с противоправными деяниями, административными правонарушениями. В широком смысле административная политика государства выступает как определенные направления реализации государственного управления. Последнее осуществляется во многих сферах — налогообложении, земельных отношениях, лицензионной деятельности и т.д. Еще В. Даль в своем толковом словаре отмечал, что администратор — это управитель<sup>2</sup>. В современной науке термины «административный» и «управленческий» также являются синонимами<sup>3</sup>.

Ведомственные нормативные акты, несмотря на их подзаконный характер, позволяют смоделировать общественные отношения, а также увидеть реальное проведение административной правовой политики в жизнь. Возможности ее огромны, поскольку с ее помощью можно определить не только содержание и формы государственного управления в сфере обеспечения правового порядка,

<sup>1</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 11.

<sup>2</sup> См.: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 1978. Т. I. С. 6.

<sup>3</sup> См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 2000. С. 6.

---

но и форму государства, а точнее, одну из важных ее составляющих, какой является государственный (политический) режим.

Переключив внимание исследователей с отдельных видов отношений, регламентируемых с помощью ведомственных норм, на основные направления деятельности государства, то есть функции, следует отметить, что многие из них осуществляются посредством различных типов юридической деятельности, в основном нормотворчества и правоприменения. Тем не менее необходимо указать, что функции государства не следует смешивать с функциями федеральных органов исполнительной власти, в которых не всегда выражается сущность того или иного государства.

С помощью таких функций развивающего нормотворчества, как конкретизация и детализация, которые можно также назвать особыми типами юридической деятельности, реализуются практически все виды функций современных европейских государств (экономическая, налогообложения, социальная функция и т.д.). Не являются исключением и страны, входящие в семью «общего права». Как отмечает Л. Фридмэн, «трудно представить себе более крупное изменение в управлении и правовой системе США за последние сто лет, нежели гигантский рост ведомств на всех уровнях управления. Однако основное различие между тем, что было в прошлом веке, и тем, что можно наблюдать сегодня, заключается лишь в возросших масштабах и числе охватываемых объектов»<sup>1</sup>. Акты, издаваемые в США разнообразными ведомствами, довольно политизированы и подвержены лоббизму, если они касаются интересов больших корпораций.

Как правило, конкретизирующая функция применяется в тех случаях, когда решение вопроса осуществляется тем или иным властным органом, развивая логически предполагаемый вариант поведения, на который указывают в основном ссылочные диспозиции норм законов. При конкретизации четко высвечиваются субординационные связи между нормативными актами высших органов государственной власти и ведомственными актами.

Что касается функции детализации, то как правило, федеральные органы исполнительной власти осуществляют ее, когда «первичные» нормы нуждаются в дальнейшем их развитии, когда без подзаконных актов затрудняется работа механизма правового регулирования, например, механизма реализации отдельных видов прав и свобод граждан.

Изложенное подтверждает высказанную гипотезу о том, что в современных условиях функции правового регулирования не могут осуществляться без ведомственного нормотворчества, так как законы в большинстве случаев, если они содержат только «первичные нормы» либо в силу их пробельности, которая связана как с низким уровнем профессиональной подготовки разработчиков норм права, так и с быстрыми изменениями общественных отношений, нуждаются в детализации и конкретизации своих установок, без реализации данных функций управленческие решения останутся невыполненными.

---

<sup>3</sup> Фридмен Л. Введение в американское право / пер. с англ. Г. Седуна; под ред. М. Калантаровой. М., 1993. С. 98.

---

Однако «субординационные связи» между нормами законов и ведомственными актами должны устанавливаться не по прошествии определенного времени, а сразу. Законодательная инициатива должна оформляться не только в виде готового законопроекта, но и реализовываться, опираясь на пакетный принцип формирования системы законодательства, когда в парламент вносятся вместе с готовым законопроектом проекты ведомственных нормативных актов, направленных на конкретизацию, детализацию и организационное обеспечение норм данного закона.

Как показал проведенный анализ, «первичные» нормы содержатся не только в законах, но и в ведомственных нормативных актах. Иллюстрацией сказанного является приказ Минюста России от 13 января 2006 г. № 2 «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы»<sup>1</sup>. Тем не менее это не означает, что, принимая «первичные» нормы, федеральный орган исполнительной власти отстраняется от реализации определенного вида правовой политики государства. Просто в современных условиях иной раз федеральные органы исполнительной власти принимают подзаконные акты, которые по-своему регламентируют общественные отношения, исходя из того, что такие полномочия были им делегированы парламентом.

Сегодня большой объем делегированного нормотворчества наблюдается во многих странах Европы. Не избежала данной тенденции и Англия, где акты, издаваемые министрами в порядке делегированного законодательства, именуются «статутными документами» (statutory instruments). Ежегодно их издается более двух тысяч<sup>2</sup>.

По нашему мнению, подобную статистику объясняет то, что впервые делегированное нормотворчество появилось именно в Англии в XVII в., где подданные ее Величества, как известно, строго соблюдают не только нормы, принятые судами и парламентом, но и нормы обычаев и традиций.

В России федеральные органы исполнительной власти, выражая в ведомственных нормативных актах политику того или иного федерального министерства или ведомства, фактически формируют политику исполнительной власти в целом, то есть внутреннюю политику государства. Концептуальные ценности, теоретические воззрения и принципы, взятые за основу нормодателями, непосредственно отражаются на содержании ведомственных приказов, инструкций и других нормативных актов, а значит, и на содержании административной политики государства. В конечном итоге это скажется на всей системе правового регулирования, направленной на упорядочение отношений в социуме, а также на способах и методах деятельности органов исполнительной власти, а следовательно, на форме политического режима.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ведомственные нормативные акты — это, прежде всего, средства выражения административной политики государства. Последняя обобщает различные существующие в государстве

---

<sup>1</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 7.

<sup>2</sup> См.: *Марченко М.Н.* Источники права: учебное пособие. М., 2005. С. 588.



---

управленческие задачи, выделяя при этом основные, главные. Такая ситуация обусловливается многообразием общественных отношений, связанных с государственным управлением. Следовательно, позитивное право выступает незаменимым помощником как в формировании, так и в реализации административной политики государства посредством использования различного инструментария, важную роль при этом играет такой конкретизирующий и детализирующий законы блок юридических документов, как ведомственные нормативные акты. Их роль в данном процессе должна быть регламентирована не на подзаконном уровне правового регулирования, а на законодательном. В связи с этим разработчикам нового проекта «рамочного» федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», а также видового закона «О нормотворческой деятельности и нормативных актах федеральных органов исполнительной власти», направленного на его развитие, необходимо учитывать положения следующей теоретической модели соотношения нормативных актов с целью формирования и реализации правовой политики государства:

— конституционный закон должен содержать «первичные» нормы, закрепляющие основные концептуальные положения правовой политики государства;

— федеральные законы должны либо конкретизировать концептуальные положения, закрепленные в Конституции и федеральных конституционных законах, либо содержать положения, направленные на формирование, а в отдельных случаях, установленных законом, и на реализацию определенного вида правовой политики государства;

— нормативные акты Президента и Правительства в случаях, установленных законом, могут содержать основные концептуальные положения правовой политики государства; в остальных случаях они должны только детализировать, конкретизировать законы, помогая тем самым созданию условий для реализации определенных направлений правовой политики государства;

— нормативные акты федеральных министерств должны содержать нормы, направленные на формирование и реализацию отдельных направлений правовой политики государства в установленных положениями и административными регламентами об этих органах сферах деятельности;

— нормативные акты федеральных служб, подведомственных Правительству, должны содержать условия и технологии (юридические, организационные, информационные и др.), направленные на реализацию отдельных направлений правовой политики государства.

**К.В. Шундилов,**

кандидат юридических наук, доцент  
Северо-Западной академии  
государственной службы

---

### Системные связи в правовой жизни общества

Одно из новых направлений развития общетеоретического правоведения образует научно-исследовательская программа, ядром которой выступает понятие «правовая жизнь»<sup>1</sup>.

Основоположники данного направления предлагают понимать правовую жизнь как особую форму социальной жизни, включающую в себя комплекс всех юридических явлений как «позитивного», так и «негативного» плана, выражающуюся преимущественно в правовых актах и правоотношениях и характеризующую специфику и уровень правового развития общества, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов<sup>2</sup>.

В связи с системным, интегративным характером данного понятия необходимым и закономерным методологическим подходом к анализу обозначаемого им объекта является общая теория систем.

Одним из центральных понятий системного подхода, играющих важную методологическую роль в познании сложноорганизованных объектов, является понятие системных связей. В настоящей статье мы попытаемся проанализировать это понятие применительно к системе правовой жизни общества.

В рамках теории систем под системной связью понимается любое отношение, существующее между компонентами системы или между ними и окружающей систему средой. Такое краткое определение, безусловно, характеризует рассматриваемое явление достаточно поверхностно. Возможность более детального анализа в данном случае представляет использование приема классификации. Системные связи для удобства их описания можно делить на виды по различным основаниям.

<sup>1</sup> См., например: *Малько А.В.* «Правовая жизнь» как важнейшая категория юриспруденции // Журнал российского права. 2000. № 2; *Михайлов А.Е.* Правовая жизнь современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Матузов Н.И.* «Правовая система» и «правовая жизнь»: теоретико-методологический аспект // Ленинградский юридический журнал. 2004. № 1. С. 7–19; *Демидов А.И.* Политико-правовая жизнь: ненормативный аспект // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 3. С. 18–25; *Трофимов В.В.* Правовая жизнь: теоретические и социально-философские проблемы исследования // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 124–133; *Малько А.В., Михайлов А.Е., Невважай И.Д.* Правовая жизнь: философские и общетеоретические проблемы // Новая правовая мысль. 2002. № 1. С. 4–12; Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 2005.

<sup>2</sup> См.: *Малько А.В.* Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Государство и право. 2001. № 5. С. 5–6; *Михайлов А.Е.* Указ. соч. С. 18.

---

Так, например, для более подробной характеристики внутрисистемных связей правовой жизни можно использовать принятую в общей теории систем классификацию связей на внешние и внутренние. Под внутренними системными связями компонентов правовой жизни можно понимать устойчивые взаимодействия и отношения, существующие между ними. Внешние характеризуют отношения системы в целом и ее отдельных компонентов с внешней средой.

Вполне применима в рамках правопедания и классификация системных связей на координационные и субординационные. Данное деление характеризуется в большей степени спецификой взаимосвязи компонентов системы с учетом уровней, на которых находятся взаимодействующие компоненты.

Так, связи субординации предполагают наличие между ними отношений некоторой иерархичности, соподчиненности и соответственно характеризуют компоненты, находящиеся на различных уровнях системной организации. Координационные же связи, напротив, обнаруживаются в «горизонтальных» взаимодействиях, предполагают согласование функций компонентов системы, находящихся на одном уровне структурной организации.

Применительно к правовой жизни в качестве координационных можно рассматривать, например, связи, существующие между отдельными участниками простейших правовых взаимодействий. Выступая участником договора займа, субъект в своем поведении ориентируется не только на имеющиеся у него общие и специальные правовые знания, но и нередко — на известные ему примеры аналогичных взаимоотношений. Таким образом он испытывает на себе некоторое информационное влияние со стороны других участников правовой жизни и выстраивает свое поведение, часто координируя его в соответствии с известными ему распространенными типовыми моделями такого поведения. В данном случае имеют место как раз координационные взаимосвязи между отдельными компонентами системы, находящимися на одном уровне и на первый взгляд функционально не связанными друг с другом.

Связи координации можно обнаружить на более высоких уровнях системной организации правовой жизни — на уровне взаимодействия отдельных подсистем. Частным примером могут служить связи, складывающиеся между официальным государственным аппаратом, с одной стороны, и организованной преступностью, с другой. Названные подсистемы отношений, на первый взгляд являющие собою противоположности, на самом деле довольно тесно взаимодействуют, что проявляется, в первую очередь, на информационном уровне — развитие каждой из этих подсистем напрямую зависит от тех или иных процессов, происходящих в другой подсистеме. Это пример координационных взаимосвязей.

Одноуровневые координационные связи представляет взаимодействие таких сложных систем, как право, законодательство и общественные отношения, элементы которых тесным образом переплетаются в структуре правовой жизни общества. Данное методологическое положение, как резонно замечает А.В. Кузьменко, является основанием, лишаящим всякого научного смысла попытки поиска первичного и вторичного, главного и второстепенного в конфигурации этих трех систем. В частности, научная модель права — система права строится не только с учетом круга общественных отношений, но и действующего законодательства. Законодательство также создается не только с

---

учетом действующей системы права, но и с учетом текущих практических потребностей регулирования тех или иных общественных отношений. Общественные отношения, в свою очередь, во многом формируются непосредственно законодательством с учетом целей и задач государственного и общественного развития<sup>1</sup>.

Вместе с тем модели поведения участников правовой жизни складываются также под влиянием связей и отношений, представляющих более высокий уровень системной организации. Например, рассматривая конкретное юридическое дело, судья одновременно выступает непосредственным звеном целостной судебной системы, процедуры деятельности которой и возможные решения достаточно четко формализованы не только действующим законодательством, но и сложившимися на том или ином временном отрезке стандартами толкования закона и судебной практики. Последние, представляя собой своеобразную квинтэссенцию деятельности судебной системы, являются по отношению к отдельному ее представителю на уровне единичных юридически значимых отношений весьма значительным параметром, определяющим и его процессуальное поведение, и позицию по тому или иному делу, и выносимое в итоге решение. Таким образом, можно наблюдать субординационное отношение, связывающее компоненты двух структурных уровней организации системы.

Еще одним примером подобной взаимосвязи является корреляция юридически значимого поведения отдельным гражданином в рамках конкретных единичных отношений под воздействием норм законодательства, административного предписания или судебного решения. В данном случае индивид также испытывает на себе воздействие отношений более высокой степени сложности.

Приведенные примеры позволяют отметить некоторую относительность понятий координационных и субординационных отношений, связанную, прежде всего, с единством и целостностью системы. Очевидно, в частности, что субординационные взаимосвязи в системе опосредуются в конечном счете конкретными координационными взаимодействиями. Координационная же связь компонентов во многом детерминирована воздействием на них более высоких уровней системной организации.

Рассматриваемая классификация дает возможность осознать сложность, многоуровневый характер организации системных связей в рамках единой системы правовой жизни, а также сложный «многоходовый» характер протекающих в ней процессов управления и самоорганизации структур отношений.

В юридической литературе представлены и более развернутые классификации системных связей. Например, А.Ф. Черданцев в качестве внутренних системобразующих связей права выделил структурные (строения), субординации (иерархии), координации (взаимодействия), управления<sup>2</sup>.

В.В. Сорокин называет внутренними системобразующими связями правовой системы связи субординации, связи координации, связи управления, корреляционные связи, информационно-коммуникативные, связи состояний правовой системы<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Кузьменко А.В. Системный взгляд на систему права // Правоведение. 2003. № 3. С. 9–10.

<sup>2</sup> См.: Черданцев А.Ф. Системобразующие связи права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период. Барнаул, 2002. С. 42–45.

Вышеприведенные классификации демонстрируют множественность возможных критериев в подходах к классификации системных связей в рамках правовой науки. Однако в них обнаруживаются и некоторые логические противоречия. В частности это касается выделения структурных связей права наряду с иными их разновидностями, поскольку любые внутрисистемные связи в позитивном праве (как и другой системе) органически связаны с самим понятием структуры системы.

В философско-системном контексте понятие структуры трактуется не просто как элементарный состав некоего объекта, как тот или иной «набор» элементов, образующих целое, оно с необходимостью включает в себя и закон связи между элементами<sup>1</sup>. Иными словами, структурный анализ объекта состоит в выявлении частей и установлении их отношений<sup>2</sup>. Поэтому неструктурных связей в системе в принципе быть не может.

Определенная универсальность видится и в таких понятиях, как связи управления, корреляционные связи, информационно-коммуникативные связи. По сути, названные абстракции во многом пересекаются, и каждое из них можно применить практически к любым взаимодействиям и отношениям компонентов при описании системного объекта. Характеризуя специфику процесса взаимодействий внутрисистемных компонентов, каждое из них «схватывает» те или иные его особенности. Применяя термины методологии науки, можно сказать, что данные понятия сформированы по типу изолирующих абстракций.

Весьма важной в познавательном отношении самостоятельной научной проблемой представляется понимание и обоснование специфики связей, присущих компонентам системы правовой жизни общества по сравнению со связями, свойственными иным сложным системам.

В связи с этим обращает на себя внимание вопрос о так называемых «правовых связях», поставленный некоторыми российскими правоведом. Так, Г.С. Котляревский затрагивает его в связи с проблемой правовых отношений и правопорядка в своей кандидатской диссертации. Он отмечает, что от правовых отношений как конкретных отношений строго определенных лиц — носителей взаимных прав и обязанностей следует отличать более широкое явление — правовые связи субъектов, которые часто носят всеобщий характер. Всеобщие связи имеют место, например, при соблюдении норм, содержащих общие запреты, при осуществлении правоспособности, реализации абсолютных прав и обязанностей. При этом содержанием конкретных и всеобщих связей (правоотношений) является целенаправленное поведение индивидов. Взятые же в единстве такие связи образуют систему целенаправленных общественных отношений, называемую правопорядком<sup>3</sup>.

Применительно к системному анализу правопорядка понятие правовых связей использовал В.В. Борисов. По его мнению, категория правовых отношений

<sup>1</sup> См.: *Свидерский В.И.* О диалектике элементов и структуры в объективном мире и в познании. М., 1962. С. 11.

<sup>2</sup> См.: *Философско-методологические основания системного подхода* / под ред. А.Н. Лаврова. Томск, 1987. С. 36.

<sup>3</sup> См.: *Котляревский Г.С.* *Правопорядок в советском социалистическом обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.* М., 1966. С. 4–5.

---

не охватывает всех сторон взаимодействия системы правопорядка. Понятие правовой связи богаче понятия правоотношений по содержанию и сторонам проявления, не имеет четкой формальной определенности и отражает связи не только между участниками, но и между их свойствами, отношениями, между ними и системой в целом<sup>1</sup>.

С позиций формальной логики и методологических положений системного подхода упомянутые теоретические тезисы представляются не вполне корректными. Прежде всего вызывает возражение возможность логического противопоставления родовых абстракций «отношение» и «связь», используемых при построении вышеприведенных классификаций, поскольку и в общепотребительном, и в общенаучном значении они являются синонимичными.

Опираясь на общую теорию систем, было бы более правильным разграничивать упомянутые виды взаимосвязей на основе их качественной специфики. Что касается терминологии, то вполне допустимым было бы обозначать связи участников конкретного правоотношения как координационные, а связи в рамках так называемых абсолютных правоотношений — как субординационные.

Более того, понятие правовой связи вряд ли может раскрыть специфику системных связей компонентов правовой жизни, что связано с определенной условностью понятия «правовое», часто используемого правоведами при формировании видовых абстракций юридической науки, а также с проблематичностью обнаружения во многих явлениях и процессах, изучаемых правоведами, особой «юридической природы».

В случае с системой правовой жизни становится очевидным, что реальные взаимосвязи между субъектами и их поведением далеко не всегда являются правовыми с точки зрения их формального соответствия требованиям законодательства, некой правомерности, основанности на праве. Кроме того, реальная субстанциональная основа этих взаимосвязей по сути напрямую не связана с понятием права. Как будет сказано позднее, с точки зрения субстанции связи между субъектами правовой жизни ничем не отличаются от связей субъектов, взаимодействующих далеко за рамками правовой жизни.

Вместе с тем нельзя не видеть, что данный круг взаимосвязей в системе социальной жизни все-таки имеет некоторую онтологическую, а также гносеологическую специфику. Первая связана с тем, что структурные связи в правовой жизни так или иначе объективно «замкнуты» на правовой фактор управления, на нормы позитивного права, действующие в обществе. По большому счету они всегда с большей или меньшей степенью опосредованности связаны с нормативной базой правовой жизни. Это касается даже таких взаимодействий между субъектами, которым присущ явно противоправный характер, поскольку они испытывают на себе, пусть и в довольно опосредованной форме (средством работы правоохранительных органов, а также с помощью средств массовой информации и др.), влияние действующего права.

Гносеологический же аспект системных связей правовой жизни во многом определяется уже тем, что именно данная совокупность отношений представ-

---

<sup>1</sup> См.: Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. Саратов, 1977. С. 298–299.

---

ляет интерес для ученых-правоведов с исследовательской точки зрения, иными словами, она включена в объект правовой науки.

Понимание механизмов системообразования, формирования и трансформации структур в рамках правовой жизни современного общества не может быть полным без рассмотрения вопроса об особенностях субстанциональной природы отношений между компонентами этой системы, их содержании и материальной форме. Так, например, многие специалисты видят в качестве содержания правовых отношений субъективные права и юридические обязанности субъектов<sup>1</sup>. Вместе с тем при подобной постановке проблемы картина взаимодействия, отношения субъектов, возникающего и развивающегося на основе закона, весьма упрощается. Дело в том, что и права и обязанности, являясь модельными юридическими конструкциями, действительно образуют в определенном смысле квинтэссенцию основанных на нормах права взаимоотношений субъектов, своеобразную юридическую схему их взаимодействия.

Необходимо также понимать, что сами права и обязанности не являются непосредственно связующей субъекты материей. Это зависит в первую очередь от специфики природы данных феноменов, которые представляют собою либо нормативно установленные конструкции, либо субъективно осознанные возможности (необходимости) соответствующего поведения. Очевидно, что и в том и в другом случае право и обязанность сами по себе не содержат того, что реально связывает субъекты друг с другом.

Простым примером, подтверждающим сказанное, может быть нередко встречающаяся ситуация, при которой субъекты наделены соответствующими правами и обязанностями по отношению друг к другу, однако практически между ними не происходит того взаимодействия, идеальная модель которого сконструирована законодателем. Причины этого могут быть различными: простое незнание субъектами своих прав или обязанностей, недостаточное их понимание, отсутствие мотивации к активному поведению, очевидная выгода от невыполнения законодательных предписаний и др.

Таким образом, понимая правоотношения как связки корреспондирующих друг другу субъективных прав и юридических обязанностей их участников, мы скорее отражаем в этом понятии лишь потенциально возможную, идеально сконструированную модель взаимодействия субъектов.

Поэтому более взвешенным представляется мнение о том, что содержание правоотношения есть реальное взаимодействие (фактическое поведение — действие или бездействие) в правовой сфере, выступающее в виде должного (возможного), юридически действительного взаимодействия<sup>2</sup>. Такое содержание часто обозначают как «материальное» содержание, отграничивая его от так называемого «юридического», представленного комплексом прав и обязанностей

---

<sup>1</sup> См., например: *Толстой В.С.* Содержание относительных правоотношений // Советское государство и право. 1969. № 3. С. 126; *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. Гл. 3.

<sup>2</sup> См., например: *Агарков М.М.* Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 22–23; *Братусь С.Н.* К вопросу об объекте правоотношений по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. 1950. № 9. С. 86; *Явич Л.С.* Общая теория права. Л., 1967. С. 210; *Назаров Б.Л.* Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976. С. 71.

---

субъектов<sup>1</sup>. Действительно, именно в поведенческих актах отражается субъективная мотивация на взаимодействие с другими участниками правовой жизни, и именно посредством фактического поведения складываются связи субъектов.

Вместе с тем и этот подход упускает, на наш взгляд, некоторые важные аспекты, позволяющие глубже исследовать механизмы взаимоотношений субъектов правовой жизни. Ведь даже наличие поведенческого акта не является достаточным условием формирования устойчивой правовой связи. Как позитивное, с точки зрения действующего законодательства, так и негативное поведение участника правовой жизни нередко не вызывает никакой обратной реакции со стороны иных субъектов и остается «незамеченным» системой, не влечет никаких изменений ни на одном уровне организации ее структур.

Что же тогда является основой, необходимой для возникновения правовой связи между компонентами правовой жизни общества? Полагаем, что такой основой может выступать не что иное, как информационное взаимодействие субъектов. Попытаемся обосновать этот тезис.

Проблема информационного взаимодействия субъектов в правовой науке на сегодняшний день исследована не достаточно основательно. Феномен информации интересовал юристов (особенно представителей молодой науки информационного права) главным образом как объект правовых отношений, в связи с чем исследовались ее отдельные виды, особенности правового регулирования информационных отношений и т.п.<sup>2</sup> В отдельных работах поднималась проблема значения информационных взаимодействий как фактора правового регулирования. Что же касается понимания роли информации в механизмах системообразования в правовой сфере, то эта проблемная область остается практически не изученной.

В подобной ситуации представляется обоснованным обращение правоведов к междисциплинарной отрасли научного знания, получившей название общей теории информации<sup>3</sup>.

В частности, важное методологическое значение в нашем исследовании приобретает само понятие информации. Термин «информация» (от латинского *information*) обычно трактуется как представление, понятие о чем-либо, сооб-

<sup>1</sup> См., например: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 256–301.

<sup>2</sup> См., например: *Венгеров А.Б.* Право и информация в условиях автоматизации управления (теоретические проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1975; *Рассолов М.М.* Теоретические проблемы управления и информации в сфере права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990; *Огородов Д.В.* Правовые отношения в информационной сфере: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Городов О.А.* Основы информационного права России: учебное пособие. М., 2003; *Бачило И.Л.* Информационное право: основы практической информатики: учебное пособие. М., 2004; *Кузнецов П.У.* Теоретические основания информационного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005; *Мибалеев А.В.* Система информации: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.

<sup>3</sup> См., например: *Бриллюэн Л.* Наука и теория информации. М., 1960; *Станфорд Г.* Теория информации. М., 1957; *Голуман С.* Теория информации. М., 1957; *Гришкин И.И.* Понятие информации. М., 1973; *Мелик-Гайказян И.В.* Информационные процессы и реальность. М., 1997; *Стратонович Р.Л.* Теория информации. М., 1975; *Украинцев Б.С.* Информация и отражение // Вопросы философии. 1963. № 2; *Управление. Информация. Интеллект.* М., 1976; *Урсул А.Д.* Природа информации. М., 1968; *Хартли Р.* Передача информации. М., 1957; *Шеннон К.* Работы по теории информации и кибернетике. М., 1963.



щение, изложение, сведения и т.п. Это слово, интуитивно понятное практически каждому, обладает широчайшим смысловым полем и поэтому столь трудно поддается определению. Данная сложность нашла свое отражение в работах по теории информации, в которых имеется множество определений понятия информации, причем ни одно из них не является общепринятым.

Можно заметить, что наиболее часто понятие информации определяется при помощи понятий «знания», «сведения», «сообщения», «порядок», «данные», «отражение», «алгоритм» и др.<sup>1</sup>

С философской точки зрения информация есть не что иное как форма отражения — особого свойства материи, представляющего собой воспроизведение в иной форме особенностей одной материальной системы в особенностях другой материальной системы. Независимо от того, хранится ли она в памяти человека, животного или в «узле памяти» машин, передается ли речью, нервной системой или по каналам связи технических устройств — она неразрывно связана с материей и движением<sup>2</sup>.

Информация по сути есть особое свойство определенным образом организованной материи. Способность же к использованию информации возникает в той или иной системе при достижении ей определенного уровня организации, когда система становится информационной, то есть способной к извлечению информации из взаимодействия со средой, сохранению, накоплению, использованию ее и т.п. Вместе с тем информация является особой формой связи материальных систем и процессов, но в строгом смысле, как отмечал еще Н. Винер, ее нельзя отнести ни к виду материи, ни к виду энергии<sup>3</sup>.

Учитывая универсальность понятия информации, вполне приемлемым представляется следующее определение: «информация — это содержание отражения (особенности отображаемого объекта) плюс передача этого содержания по каналу связи, плюс переработка содержания отражения в процессе управления путем сопоставления, обобщения и т.д.»<sup>4</sup>.

Среди наиболее общих существенных характеристик информации обычно выделяют такие ее свойства, как осмысленность, фиксируемость, количество, транслируемость, размножаемость, изменяемость, действенность, ценность, эффективность, полезность, истинность и др.<sup>5</sup> Кроме того, базовыми свойствами информации являются также ее количество и качество. Иногда важным является общее количество информации, а иногда — качество сообщения, его конкретное содержание<sup>6</sup>.

Являясь особым свойством материи, информация также представляет собой специфическую форму связи, обусловленную структурой, уровнем организации и другими особенностями высокоорганизованных систем, использующих эту форму для управления своим поведением в изменяющихся условиях

<sup>1</sup> См., например: *Чернавский Д.С.* Синергетика и информация: Динамическая теория информации. М., 2001. С. 6–9.

<sup>2</sup> См.: *Украинцев Б.С.* Информация и отражение // Вопросы философии. 1963. № 2. С. 28.

<sup>3</sup> См.: *Винер Н.* Кибернетика. М., 1958. С. 166.

<sup>4</sup> *Украинцев Б.С.* Указ. соч. С. 36.

<sup>5</sup> См.: *Корогодин В.И.* Информация и феномен жизни. Пушино, 1991. С. 23–49.

<sup>6</sup> См.: *Стратонович Р.Л.* Теория информации. М., 1975. С. 9.

существования<sup>1</sup>. Информация — объективное содержание связи между взаимодействующими материальными объектами, проявляющееся в изменении состояний этих объектов<sup>2</sup>.

Информация может быть «циркулирующей» в рамках той или иной системы (подсистемы), а может «проходить через систему», выступать в форме взаимодействия или связи системы с другой системой или средой. Поэтому информацию, ограниченную рамками системы, называют «связанной», а информацию, проходящую через систему — «свободной» или «текущей»<sup>3</sup>. Различие между этими видами информации относительно, поскольку с увеличением «масштаба» системы свободная информация превращается в связанную, а с уменьшением — связанная информация превращается в свободную.

Так или иначе, именно информация в системе является способом связи между компонентами структуры, выступает как информация «структурная», как своеобразный «коррелят организации»<sup>4</sup>.

Положения общей теории информации легко проецируются на общественную систему. Человеческое общество также может быть рассмотрено как сложная система связи, где постоянно протекают информационные взаимодействия между субъектами. Являясь открытой информационной системой, социум в целом (а также его отдельные компоненты) способен извлекать, накапливать, хранить разного рода информацию, использовать ее для решения задач самоуправления, может сам выступать ее источником, а также служить каналом связи для ее передачи.

Вместе с тем, характеризуя общество как информационную систему, необходимо понимать специфику информационных взаимодействий в современном социуме, которая во многом связана с особыми формами информации, циркулирующей в рамках этой системы. Чаще всего информационные сигналы существуют здесь в виде так называемых поведенческой информации (транслируемой путем научения одних субъектов на примере других), а также логической информации. Последняя основана на присущей человеку способности речевого общения и выражается в форме сведений, передаваемых посредством слов и их сочетаний, подчиненных определенным правилам, способным запоминаться, декодироваться и индуцировать поведенческие реакции членов сообщества, объединенных речевой общностью, то есть одним и тем же языком<sup>5</sup>.

Высказанные положения, безусловно, относятся и к правовой жизни общества как области социальной практики. Информационные связи пронизывают систему правовой жизни. При этом сама информация отличается разнообразием источников, характера, содержания, направленности информационного воздействия, сложности и протяженности информационных «цепочек», каналов циркуляции и иных параметров.

<sup>1</sup> См.: *Петрушенко Л.А.* Взаимосвязь информации и системы // Вопросы философии. 1964. № 2. С. 106.

<sup>2</sup> См., например: *Михайлов А.И., Черный А.И., Гиляревский Р.С.* Основы информатики. М., 1968.

<sup>3</sup> См.: *Поletaев И.А.* Сигнал. М., 1958.

<sup>4</sup> См.: *Винер Н.* Указ. соч. С. 210.

<sup>5</sup> См.: *Корогодин В.И.* Указ. соч. С. 128–131.

---

В качестве наиболее простого варианта связи субъектов можно рассмотреть тот, который возникает в рамках элементарной системы (микросистемы) правовой жизни — в конкретных отношениях конкретных субъектов. Его специфика заключается в достаточно близком информационном контакте участников правовой жизни, возможности непосредственного обмена информацией. Подобная ситуация имеет место, например, в рамках договорного отношения, связывающего двух или нескольких контрагентов взаимными юридическими правами и обязательствами. В данном случае для возникновения простейшей информационной связи достаточно, чтобы сигнал о юридически значимом поведении одного участника договора был доведен до сведения другого участника. Причем подобная информация может выступать как в поведенческой, так и в логической форме.

Таким образом, формируется канал прямой связи между участниками правовой жизни, и, следовательно, можно говорить о наличии информационной связи, или информационного воздействия. В качестве системы, проводящей информацию (канала связи), могут выступать различные феномены: письменные документы, письма, технические устройства (телефон, электронная почта и т.п.). Однако не исключена возможность и непосредственного вербального информационного сообщения.

В то же время в данном случае еще нельзя говорить о юридически значимом взаимодействии субъектов. Последнее возникает только тогда, когда поток информации детерминирует соответствующую деятельность субъекта, вызывая с его стороны некоторую обратную реакцию. Если информация о детерминированном акте поведения доводится до детерминирующего субъекта, то таким образом формируется канал обратной связи, и между субъектами возникает механизм взаимодействия. Этот механизм во многом основан как раз на передаче соответствующей информации, и если прерывается информационная связь, то прерывается и взаимодействие.

Понятно, что информация в этом случае является не просто условием прямой и обратной связи субъектов. Ее мера и качество выступают прямыми детерминантами того или иного акта деятельности.

Цепочки информационных потоков, каналы прямых и обратных связей субъектов могут быть и намного более сложными. Так, в рамках конкретных «элементарных» систем правовой жизни происходят не только «внутренние» информационные взаимодействия, но и постоянные информационные контакты с иными одноуровневыми микросистемами.

Кроме того, на этот структурный уровень правовой жизни весьма существенное воздействие оказывают потоки информации, движущиеся с более высоких уровней организации системы. В частности, речь идет о таком важном детерминирующем параметре правовой жизни, как информация сугубо юридического характера (правовая информация), содержащаяся непосредственно в правовых актах. Данная информация отражается тем или иным образом в структурах юридически значимой социальной практики, сведения о которых по различным каналам обратной связи возвращаются на уровень системы права, правоприменительных правовых актов, отражаясь в содержании правовых предписаний и правореализационных отношений.

---

---

Обратная реакция на информационное воздействие весьма часто направляется не на детерминирующего субъекта, а на иных участников правового взаимодействия, вызывая соответствующие обратные связи с их стороны, которые также могут иметь различных адресатов.

Помимо этого в системе правовой жизни на различных уровнях циркулирует внешняя по отношению к системе информация, возникающая вне рамок правовой жизни, но оказывающая на нее детерминирующее воздействие. Речь идет, в частности, об информационных потоках, которые несут с собой такие регулятивные системы общества, как мораль, культура, религия, традиционный уклад жизни, политика, наука, искусство и др.

Многообразием отличаются и каналы циркуляции информации, детерминирующей структуры правовой жизни. Кроме конкретных «микрочаналов» связи между отдельными субъектами работают и более глобальные системы связи, охватывающие информационными потоками значительное число субъектов, более крупные компоненты правовой жизни, а также систему правовой жизни общества в целом. Имеются в виду такие глобальные информационные системы, как право, мораль, традиции, а также технологические каналы распространения информации в современном обществе: периодическая печать, телевидение, радио, мобильная связь, Интернет.

Таким образом, информационные потоки характеризуются сложно направленными векторами циркуляции, что обуславливает сложность понимания механизмов детерминации тех или иных структур в системе правовой жизни общества.

**В.А. Пономаренков,**

*кандидат юридических наук, доцент, зав.  
кафедрой Самарского филиала Московского  
городского педагогического университета*

---

### **Правовой обычай в системе источников права**

Обычаи являются древнейшими социальными регуляторами, а правовой обычай — одним из наиболее древних источников права. Законы Ману, древнеримские Законы XII Таблиц, французские Кутюмы, Русская, Салическая и Саксонская правды и многие другие историко-правовые памятники включали в себя именно правовые обычаи. Так, в Дигестах Юстиниана (Д. 1.111.32.) указывалось, что «если мы не имеем писаных законов, для каких либо дел, то следует соблюдать установленные нравами и обычаями; а если этого нет для какого-либо дела, то (следует соблюсти) наиболее близкое и вытекающее из последнего (правило); если этого не оказывается, то следует применять право, которым пользуется город Рим. Прежний укоренившийся обычай заслуженно применяется как закон, и это право называется правом, установленным нравами. Ибо если сами законы связывают нас в силу лишь того, что они приняты по решению народа, то заслуженно и то, что народ

---

---

одобрил, не записав, связав всех. Ибо, какое имеет значение, объявил ли народ свою волю путем голосования или путем дел и действий»<sup>1</sup>.

Правовой обычай являлся неизменным спутником развития права на протяжении всей истории человечества, а его авторитет опирается на формулу: «так поступали все и всегда».

Для организации совместного человеческого бытия, установления границ должного и возможного объективно складывались определенные нормы, правила поведения, при помощи которых осуществлялось регулирование деятельности социальных групп. Эти правила поведения отражали общечеловеческие ценности, интересы социальных групп, задавали определенные формы поведения, характер отношений, цели и способы их достижения.

Данные нормы регулировали только такое поведение, которое имело общественный характер, то есть они были связаны с взаимоотношениями между индивидами, их объединениями и обществом в целом, при этом определяли основные цели, границы, условия и формы поведения в наиболее важных для общества или социальной группы областях жизни<sup>2</sup>.

Формирование обычаев происходит постепенно, на основе усвоения социального опыта наиболее рациональных форм поведения и деятельности, приводящих к полезному для социума результату. Реализация обычаев осуществляется через стереотипы поведения, которые повторяются из поколения в поколение и применяются (воспроизводятся) достаточно регулярно и многими субъектами (массово).

Термин «обычай» в современных правовых системах трактуется, как правило, неоднозначно. Нередко наряду с ним используется понятие «традиция».

Однако надо отметить, что «традиция» — более широкое понятие, нежели «обычай». Традиция представляет собой набор представлений, правил поведения, привычек и навыков практической деятельности, передаваемых из поколения в поколение, выступающих регуляторами общественных отношений. В свою очередь, обычай — это исторически сложившиеся, относительно устойчивые, стереотипные, привычные образцы поведения, запреты, утвердившиеся в общественной практике в результате многократного применения, установившегося подхода к оценке определенного образа отношений, формы общественной регуляции действий человека и социальной общности.

Согласно словарю В. Даля понятия «обычай» и «обыкновения» синхронны, повторяют одно другое. Такой взгляд на соотношение указанных понятий можно обнаружить и в Гражданском кодексе Испании, где в ст. 3 указывается: «Правовые обыкновения рассматриваются в качестве обычая»<sup>3</sup>. В гражданском законодательстве Японии и США торговые обыкновения применяются как правовой обычай в торговой сфере. Однако в научной

---

<sup>1</sup> Батыр К.И., Поликарпова Е.В. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. М., 1996. С. 140.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Юридические нормы и фактическое поведение // Советское государство и право. 1980. № 2. С. 14–15.

<sup>3</sup> См.: Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран. Сборник нормативных актов: Гражданские и торговые кодексы: учебное пособие / под ред. М.И. Кулагина и В.К. Пучинского. М., 1986.

---

литературе данные категории пытаются разграничивать. В качестве основного признака, отличающего обычное и правовое, выступает нормативно-правовой характер последнего. Сравнительно-правовой анализ показывает, что четких противопоставляемых признаков обычая и обычного не выявлено. Это дает основание причислять обычное к виду правовых обычаев<sup>1</sup>.

Обычаи являются первичными институциональными формами права и основополагающими началами любого общества и его культуры, условием его нормального существования. Благодаря обычаям обеспечивается пространственно-временная связь между поколениями и формируется устойчивость и стабильность социальной среды<sup>2</sup>.

Общественный авторитет обычая основывается на факторах моральной, экономической, психологической и иной полезности, что и определяет силу воздействия обычая на определенный социум (этногруппа, соседская община, трудовой коллектив и др.) и входящих в нее индивидов.

Как правило, обычаи соблюдаются довольно устойчиво; существует мало поводов отклоняться от них, ибо они становятся привычными, удобными и полезными в рамках данной социальной (этнической, профессиональной и др.) общности не только большинству, но и «всем и каждому» — в этом их немаловажное отличие от других нормативных систем.

В самих обычаях содержатся свойства, обуславливающие их правовой характер. Они не только являются источником познания правосознания определенной социальной общности, но и выступают в качестве фактора, обосновывающего легитимность правовой нормы. По своему содержанию обычаи включают в себя правила поведения (желаемое поведение); нормы-взвешивания (жесткое предписание); нормы-императивы (запрет).

Тем не менее в европейских странах признание обычая самостоятельным источником права установилось лишь во второй четверти XIX в. До этого источником права признавалось законодательство, а в некоторых странах еще и судебный прецедент.

Однако большинство ученых и практиков, говоря о существовании обычного права, все же не признавало за ним самостоятельного значения и рассматривало его лишь как особую форму законодательства. Обычай получает обязательную силу лишь под условием согласия на то законодательной власти (*consensus imperantis*). Спор шел только о том, каким должно быть это согласие: общим в отношении всех обычаев вообще (*consensus generalis*) либо специальным для каждого отдельного обычая (*consensus specialis*). Одни требовали специального согласия для всех обычаев, без различий, другие — только для обычаев, дополняющих закон; третьи признавали достаточным во всех случаях одного общего согласия<sup>3</sup>. Вопрос о соотношении обычая и закона остается весьма спорным и в настоящее время.

<sup>1</sup> См.: Малова О.В. Правовой обычай, обычное и общепризнанные принципы и нормы международного права // СибЮрВестник. 2001. № 4.

<sup>2</sup> См.: Ломакина И.Б. Обычное право: институциональный аспект. СПб., 2005. С. 94–95.

<sup>3</sup> См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Кн. 4. Положительное право. 1914. С. 294–295.

Правовой обычай выступает в роли общенародного обеспечительного способа формирования правовой системы. В своем действии он опирается на «осознаваемую и неосознаваемую традицию социальной группы, а не на волевой акт какой-либо социальной группы»<sup>1</sup>.

Сущность правового обычая раскрывается путем установления двух сторон его воплощения. Первая из сторон (материальная) представляет собой не что иное, как практику неоднократного и единообразного применения правового обычая (*diuturnus usus*), а вторая (спиритуалистическая) — убежденность отдельных индивидов или социальных общностей в правильности содержащегося в обычно-правовой норме правила поведения и, соответственно, следование ему (*opinio necessitatis*).

Трансформация правовых обычаев происходит в процессе социально-правовой преемственности, которая зависит от степени социальной (ландшафтной, культурной, этнической) совместимости, что обеспечивает успех или неудачу правовой инкорпорации. «Для внедрения в правовую систему отдельных правовых институтов недостаточно желания дающей и принимающей стороны. Чтобы стать подлинно своими, правовые институты должны органично вписаться в единый институциональный комплекс, унаследовать традиции и идеалы того или иного этноса. В этом случае инкорпорация превращается в фиксацию инноваций»<sup>2</sup>.

Тем не менее большинство специалистов с позиции юридического позитивизма рассматривают правовой обычай как правило поведения, санкционированное государством.

Так, И.Б. Новицкий отмечает, что «само формирование обычая является результатом его неоднократного применения, при котором правило приобретает типичный характер и, если оно признано государством, то превращается в норму, обязательную для применения и на будущее время»<sup>3</sup>.

Действительно, правовой обычай может санкционироваться государством в нормативно-правовом акте. Предметом такой санкции служит не обычай как конкретное правило поведения, а лишь возможность его использования для решения в определенном порядке строго установленных вопросов.

При этом в нормативно-правовом акте должно говориться о том, что при регулировании соответствующего вида общественных отношений необходимо руководствоваться действующими обычаями. Однако сам обычай в тексте нормативно-правового акта не должен приводиться. Если обычай включен в текст нормативного акта, то он становится ординарным правовым установлением и теряет статус обычая<sup>4</sup>.

Если обычай был санкционирован государством, то он обязателен только до тех пор, пока не будет отменен закон, указывающий на использование обычая. Подзаконный правовой акт, который содержит иное, чем обычай, правило поведения, приобретает юридическую силу лишь при условии отмены закона, отсылающего к обычаю. Обратной зависимости нет: в рамки

<sup>1</sup> Бергель Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000. С. 105–106.

<sup>2</sup> Ломакина И.Б. Указ. соч. С. 222–223.

<sup>3</sup> Новицкий И.Б. Римское право. М., 1994. С. 15–16.

<sup>4</sup> См.: Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. М., 2007. С. 111.

действующего закона, санкционирующего обычай, может укладываться любое правило, отвечающее всем признакам правового обычая.

При этом нельзя согласиться с мнением С.А. Галунского, Е.А. Лукьяновой, О.Е. Кутафина и других ученых, которые санкционирование государством, то есть отсылку закона к обычаю, называют единственной формой применения обычая<sup>1</sup>.

Другой формой применения обычая является его действие с «молчаливого» согласия законодателя.

А.Н. Филиппов еще в начале XX в. писал: «...обычное право следует понимать как совокупность юридических норм, созданных независимо от предписаний законодательной власти»<sup>2</sup>. Данную точку зрения весьма убедительно дополнил Г.И. Муромцев: обычай «считается правовым как в силу санкции государства, так и вследствие признания его своим, известной этнической общностью, племенем, кастой и т.д.»<sup>3</sup>. Е.В. Колесников указывает на то, что для применения правовых обычаев вовсе не обязательна прямая отсылка к ним закона<sup>4</sup>.

В соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 116, ч. 1 ст. 129 и ст. 130 УК РФ, считаются уголовными делами частного обвинения, возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего, его законного представителя, и подлежат прекращению в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым. Примирение допускается до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора.

Суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора вправе на основании заявления потерпевшего или его законного представителя прекратить уголовное дело в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, в случаях, предусмотренных ст. 76 УК РФ, если это лицо примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред (ст. 25 УПК РФ).

Законодатель не указывает способы достижения примирения сторон. В связи с этим в различных регионах нашей страны используются обычаи примирения конфликтующих сторон. Так, в селах Самарского Заволжья (Рождественно, Новинки, Шелехметь, Подгоры, Выползово и др.) и сегодня применяется обычай приглашения заслуживающих доверия у конфликтующих сторон лиц, которые принимают меры к устранению причин возникшего конфликта, урегулированию разногласий, а также возмещению причиненного ущерба. Таким образом, по уголовным делам частного обвинения во внесудебном порядке проходит примирение сторон, в основе которого лежат сложившиеся, признаваемые и применяемые обычаи (традиции). В данном случае речь идет о применении правового обычая, не санкционированного государством, но при этом не противоречащего закону или иному правовому акту.

<sup>1</sup> См.: Галунский С.А. Обычай и право // Советское государство и право. 1939. № 3. С. 4; Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. М., 1988. С. 13; Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 296.

<sup>2</sup> Филиппов А.Н. Учебник по русскому праву. М., 1914. С. 19.

<sup>3</sup> Муромцев Г.И. Источники права в развивающихся странах Азии и Африки. М., 1989. С. 22.

<sup>4</sup> См.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 181.



Приведем еще один пример. В отечественной судебной практике сложился обычай при разводе супругов (при равных условиях) оставлять ребенка с матерью, хотя законодательно данный вопрос не регулируется. В этом случае обычай должен быть признан правовым, поскольку имеет достаточную устойчивость, распространенность, применяется судами, при этом не противоречит закону.

Однако анализ действующего законодательства и существующей практики говорит о том, что не противоречие обычая закону или иному правовому акту вовсе не является общим условием применения правового обычая.

В юридической литературе указывается на существование так называемых «обычаев, противоречащих закону» («обычаев против закона»)<sup>1</sup>. Имеются в виду те случаи, когда возникает прямая конкуренция правового обычая и закона, при которой обычаю отдается предпочтение.

Так, использование доверенности в отношениях по владению и пользованию чужим автотранспортным средством в нашей стране вошло в норму. Между тем, если лицо управляет транспортным средством на возмездной основе, то такие отношения являются арендными и должны регулироваться § 3 гл. 34 ГК РФ («Аренда транспортных средств»). Если лицо управляет транспортным средством на безвозмездной основе, то такие правоотношения будут являться правоотношениями по безвозмездному пользованию имуществом и регулироваться гл. 36 ГК РФ. Таким образом, документами, подтверждающими законность владения лицом транспортным средством, являются договоры аренды и безвозмездного пользования, а не доверенность, которая по своей природе не предназначена для регулирования и подтверждения вышеуказанных отношений.

Тем не менее обычай требует наличия у лица на руках не договора аренды транспортных средств или безвозмездного пользования, а доверенности, которая, по сути, не может регулировать такого рода отношения. Однако ст. 1079 ГК РФ указывает на применение данного обычая<sup>2</sup>.

Применение доверенности в отношениях аренды и безвозмездного пользования транспортными средствами не регламентировано действующим законодательством, но все же пользование транспортными средствами по доверенности имеет достаточное распространение в нашей стране. Данный правовой обычай, с одной стороны, противоречит законодательству, а с другой — подтверждается им.

Конечно, противопоставление обычая норме права не способствует обеспечению стабильности, эффективности и авторитета действующего законодательства, однако государство фактически соглашается с данным обычаем, ввиду его объективной необходимости и действительности. При этом «обычай не порождает конфликта и продолжает выполнять функцию регулятора общественных отношений и социального контроля до тех пор, пока способствуют реализации

<sup>1</sup> См.: Белов В.А. Занимательная цивилистика: Очерки по небольшим, но небезынтересным вопросам гражданского права. Вып. 1. М., 2006. С. 10–11.

<sup>2</sup> См.: Мыскин А.В. Обычай, противоречащий закону: миф или реальность? // Юрист. 2009. № 3. С. 67–68.

общественных интересов»<sup>1</sup>. И все же подобные противоречия должны своевременно устраняться законодателем.

Проведенный нами анализ соотношения правового обычая с законом (нормативно-правовым актом) позволяет сделать вывод о том, что оно имеет три уровня:

- правовой обычай может выступать «в дополнение к закону»;
- правовой обычай, может действовать «кроме закона»;
- правовой обычай, может действовать «против закона».

Выделим признаки правовых обычаев.

1. Правовые обычаи представляют собой объективно сформировавшиеся (сложившиеся) в результате многократного, долговременного повторения правила общественного поведения (стандарты, образцы поведения в определенных жизненных ситуациях).

2. Их применение основано на соображениях целесообразности, разумности и общественной полезности.

3. Общественная защищенность правовых обычаев выражается в их авторитетности, справедливости, общеобязательности для определенного социума.

4. Правовой обычай менее формализован по сравнению с другими источниками права, предоставляет индивидам значительно более широкую свободу собственного, индивидуально-волевого усмотрения.

На основании изложенного можно сформулировать следующее определение: **правовой обычай** — это **объективно сложившееся и укоренившееся в результате многократного и единообразного применения правило общественного поведения, адресованное всем субъектам определенного социума и отражающее правовое содержание общественных отношений.**

Современные правовые обычаи не всегда имеют общераспространенное значение, чаще мы имеем дело с обычаями, регулирующими отношения между представителями конкретных социальных общностей или сфере деятельности.

Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»<sup>2</sup> предусматривает возможность принятия решений по вопросам внутренней организации общины малочисленных народов и взаимоотношений между ее членами на основании традиций и обычаев малочисленных народов, не противоречащих федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ и не наносящих ущерб интересам других этносов и граждан.

Статья 14 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» указывает на применение «обычаев коренных малочисленных народов РФ» при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Юридический конфликт: сфера и механизмы // Юридическая конфликтология. Ч. 2 / отв. ред. Н.В. Кудрявцев. М., 2006.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 30, ст. 3122.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2208.

В ст. 48. Федерального закона от 22 марта 1995 г. «О животном мире»<sup>1</sup> отмечается, что «граждане Российской Федерации, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая охоту, рыболовство и собирательство, имеют право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность и устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека.

Это право указанные граждане могут осуществлять как индивидуально, так и коллективно, создавая объединения на различной основе (семейные, родовые, территориально-хозяйственные общины, союзы охотников, собирателей, рыболовов и иные).

Сохранение и поощрение традиционных методов использования и охраны животного мира, среды его обитания должны быть совместимы с требованиями устойчивого существования и устойчивого использования животного мира».

В ст. 58 Семейного кодекса РФ непосредственно указывается на возможность применения национальных обычаев при даче имени и отчества ребенку. В свою очередь, Закон Республики Бурятия от 22 июня 1999 г. № 207-П «О праве граждан на присвоение фамилии, имени и отчества в соответствии с бурятскими национальными обычаями при регистрации рождения ребенка»<sup>2</sup> непосредственно регламентирует порядок применения национального обычая.

Таким образом, в указанных случаях речь идет об обычаях, имеющих распространение в определенных этнических (национальных) общностях, применяемых в качестве источника права.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> закрепляет, что местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований с учетом исторических и иных местных традиций.

Кроме того, «Концепция государственной политики РФ в отношении Российского казачества» от 3 июля 2008 г. указывает, что содействие решению вопросов местного значения должно осуществляться исходя из интересов населения и учитывая исторические и местные традиции<sup>4</sup>. Тем самым указывается на наличие и применение исторических (исторически сложившихся) и местных (территориально ограниченных) традиций трансформируемых в правовые обычаи, способных выступать одним из основных регуляторов правоотношений.

В зависимости от правового содержания регулируемых общественных отношений правовые обычаи могут быть классифицированы на определенные виды. Так, ст. 5 ГК РФ в качестве правового признает обычай делового оборота, который определяется как сложившееся и широко применяемое в предпринимательской деятельности правило поведения, не предусмотренное законодательством.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1462.

<sup>2</sup> См.: Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1999. № 6.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: [www.Kremlin.ru](http://www.Kremlin.ru) (дата обращения: июль, 2008).

В законодательстве Российской Федерации используется и другой термин — торговый обычай (п. 3 ст. 28 Закона РФ от 7 июля 1993 г. «О международном коммерческом арбитраже»<sup>1</sup>).

В п. 4 Постановления Пленума ВС РФ № 6 и Пленума ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup> в качестве примера обычая названы «традиции исполнения тех или иных обязательств». Однако сами по себе традиции исполнения — еще не обычай; они становятся правовыми обычаями только при наличии всех названных в ст. 5 ГК РФ признаков обычая делового оборота.

Применение обычаев предусматривается отдельными нормами и других действующих в Российской Федерации актов, в частности, ст. 134, 135 Кодекса торгового мореплавания, и может вытекать из положений заключенных Российской Федерацией международных договоров.

Однако, поскольку обычай признается ст. 5 ГК РФ источником права, его применение следует считать возможным и при отсутствии в соответствующих правовых нормах прямой отсылки к обычаю, если налицо пробел в законодательстве и в условиях заключенного сторонами договора.

Так, положения п. 2 ст. 5 ГК РФ, которые не содержат прямого указания о соотношении обычая и диспозитивной нормы, дополняются правилом п. 5 ст. 421 ГК, согласно которому обычай делового оборота применяются к условиям договора, если они не определены самими сторонами или диспозитивной нормой.

Все перечисленные термины можно обобщенно назвать обычаями делового оборота. Данная система обычаев в Российской Федерации еще не сложилась (исключение — обычай морских портов), однако, по мере упрочения рыночных отношений обычай в этой области должны получить развитие и применение.

Еще один вид правовых обычаев — это международные правовые обычаи, которые применяются в межгосударственных отношениях и представляют собой исторически сложившиеся правила взаимоотношений субъектов международного права. В этом случае «официальность» обычая означает его документальное, договорное санкционирование. Такой обычай должен расцениваться как норма международного права, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Конституционный правовой обычай является следующим видом правовых обычаев и представляет собой сложившееся на практике, но не имеющее завершенного нормативного закрепления правовое (политическое) правило, применяемое при регулировании определенных общественных отношений, относимых к сфере конституционных общественных отношений.

Особенность конституционного обычая состоит в том, что он «вырастает» непосредственно из политической практики.

Так, отсутствие в Российской Федерации четкости регулирования положения Президента РФ в системе разделения властей привело к обычаю, суть

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32, ст. 1240.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 1996. 13 авг.

которого в том, что Президента считают отдельной формой (разновидностью) государственной власти в системе разделения властей. Этот подход отразился в Послании Федеральному Собранию РФ, затем получил поддержку в комментариях к Конституции РФ, стал частью государственно-правовой жизни. Между тем президентская власть в Российской Федерации не столько имеет нормативные конституционно-правовые основания, сколько является обычаем конституционно-правовой практики. Иными словами, обычай порождает новые полномочия, на основе статуса Президента РФ как верховного главнокомандующего вооруженными силами, гаранта Конституции или арбитра по отношению к другим государственным органам, которые законодательно не зафиксированы.

Трудовое законодательство не называет обычай в качестве источника права, но на практике нередко возникают ситуации, когда трудовые отношения не урегулированы ни нормативным правовым актом, в том числе локальным, ни коллективным договором (соглашением), ни трудовым договором, заключенным между работником и работодателем. Однако во время действия трудового договора между сторонами складываются определенные правила поведения, которых они придерживаются в течение длительного периода времени. В ряде случаев на указанные сложившиеся между сторонами правила поведения ссылаются даже суды, обосновывая принимаемые ими решения<sup>1</sup>.

Некоторые ученые указывают на применение такого источника права, как обычай, при регулировании трудовых отношений. Так, С.Ю. Головина пишет, что Трудовой кодекс РФ не предусматривает в качестве обязательной составляющей трудового договора печать. По ее мнению, «ни ст. 67 ТК РФ, устанавливающая требования к форме трудового договора, ни ст. 57 ТК РФ, перечисляющая обязательные реквизиты трудового договора, не упоминают о печати организации». В данном случае необходимо «говорить о сложившемся обычае делового оборота — удостоверять подписи должностных лиц на трудовых договорах с помощью печати»<sup>2</sup>.

Единственное, с чем нельзя согласиться, — это отнесение данного обычая к деловому обороту, поскольку последний связан исключительно с предпринимательской деятельностью, тогда как трудовой договор заключается и в сфере государственной, муниципальной службы и т.д.

Приведенные примеры указывают на то, что правовые обычаи могут выступать источниками регулирования различных отношений: гражданско-правовых, конституционно-правовых, уголовно-правовых, семейно-правовых, административно-правовых и др.

В юридической литературе высказывались мнения о необходимости составления официальных сборников обычаев (например, морских, торговых и иных), однако это расходится с самой природой указанного регулятора поведения. Следует добавить, что включение или не включение обычаев в сборник и формулировка соответствующего правила в каждом из них в определенной

<sup>1</sup> См.: Жильцов М.А. Обычай как источник трудового права // Социальное и пенсионное право. 2008. № 2.

<sup>2</sup> См.: Головина С.Ю. «Белые пятна» трудового права // Российский ежегодник трудового права. 2006. № 2. С. 146.

---

мере будут зависеть от воли того органа, который соответствующий сборник издает. Тем самым помещение обычаев в официальный сборник уравнивает их по результатам с кодификацией законов — в подобных случаях юридическое значение обычая будет опираться на силу авторитета собравшего обычая органа.

Тем не менее издание неофициальных сборников обычаев как информационно-справочных материалов вполне допустимо и оправдано.

В современных условиях обычаи продолжают играть важную роль в регулировании различных сторон жизни российского общества. Сфера применения правового обычая достаточно широка: это и регулирование определенных правовых отношений, и устранении пробелов в праве (что само по себе фактически наделяет обычай правовым статусом), и, наконец, толкование правовых норм.

**И.А. Иванников,**

*доктор юридических наук, доктор  
политических наук, профессор  
Ростовского государственного  
университета путей сообщения*

---

### **Россия и славянские государства в начале XXI в.: проблема создания Славянского Союза**

В конце 1980 — начале 1990 гг. экономические, политические, правовые и культурные системы славянских государств сильно эволюционировали. В экономике социалистическая система хозяйствования была заменена капиталистической, в политике реализовались принципы многопартийности, в праве были закреплены институты частной и других форм собственности, в культуре стал пропагандироваться американский образ жизни, толерантность. Произошли изменения и в сфере международных отношений. На планете установлен новый мировой порядок, который уже повлек за собой утрату государственного суверенитета многими странами и негативные последствия для социально-экономической жизни многих народов. В начале XXI в. значение славянских народов и государств в мире ослабло.

В 1990-х гг. на постюгославском пространстве царил разруха, отсутствовали законность и правопорядок, нарушались права и свободы человека, не было государственной власти, которая заботилась бы о своих гражданах. Без санкции Совета Безопасности ООН 24 марта 1999 г. войска НАТО начали бомбардировку территории части Югославии, оставшейся после развала СФРЮ. После капитуляции Югославии США стали оказывать открытое давление на лидеров многих славянских государств. Белградское руководство после отстранения С. Милошевича в 2001 г. выполнило ряд ультимативных требований США, главным из которых был арест Милошевича. Под стражу также были взяты несколько высокопоставленных государственных и партийных чиновников, часть из которых имела депутатский иммунитет. Привилегиями обла-

---

---

дал и С. Милошевич как бывший президент. Последствия этого прецедента могут затронуть главу любого государства, проводящего независимую внешнюю и внутреннюю политику.

Признание 17 февраля 2008 г. независимости Косово осложнило отношения между молодыми славянскими странами. В феврале 2009 г. боснийские сербы заявили о желании выйти из состава Боснии из-за признания правительством этой республики независимости Косово. Трагизм ситуации осложняется еще и тем, что в бывшей Югославии между славянами возник перманентный конфликт на религиозной почве. Православные, католики, мусульмане теперь уже бывшей Югославии не могут объединиться.

Аналогичная ситуация назревает и на постсоветском пространстве. Один русский народ разделяют четыре государства: Белоруссия, Казахстан, Украина и Российская Федерация. Лидеры трех государств — Российской Федерации, Украины (который станет Президентом Украины в октябре 2009 г.) и Белоруссии — могут претендовать на лидерство в русском мире. Есть противоречия между католиками и православными в Украине, Белоруссии и России. Украинский журналист П. Свобода отметил: «Атеисты и бандиты стали шибко верующими. Священнослужители занимаются коммерцией и политикой»<sup>1</sup>. Не способствует нормализации отношений между Российской Федерацией и Украиной пересмотр некоторыми украинскими историками и политиками новейшей истории: оценка деятельности ООН — УПА в годы второй мировой войны и после ее окончания. Достаточно сложной является социально-политическая обстановка в Крыму и Приднестровье, между Востоком и Западом Украины. По оценкам самих украинцев, они не считают свою страну полноценным государством. «Мы до сих пор не состоялись в полном смысле слова как государство, которое имеет полноценную государственническую элиту, способную выработать общенациональный интерес и, в том числе, поддерживать уважительные, дружеские отношения с соседями. Украина состоится как страна только тогда, когда подавляющая часть ее политической элиты идентифицирует государственные интересы с интересами большинства украинского населения, а они показывают, что отношения с Россией должны быть приоритетными»<sup>2</sup>. Отмечается стремление многих украинцев жить в составе России. По данным социологических опросов, «Украина и Россия должны объединиться в одно государство — это мнение поддерживают 23,1 % украинцев и 11,8 % россиян. Представление о том, что в России превалирует желание присоединить Украину и создать единое государство, оказалось неверным — подавляющее большинство россиян этого не желают»<sup>3</sup>. Возможно, это объясняется тем, что Президент Украины В. Ющенко во время конфликта в Южной Осетии в августе 2008 г. решительно поддержал Грузию.

Настораживает появление книг, которые своими названиями пытаются представить историю русского народа как историю русско-украинских войн. Так, по мнению А. Севера, в 2004 г. начавшаяся новая «российско-украинская

---

<sup>1</sup> Свобода П. Видя эту бесовщину, не узнал бы Батьковщину // Остров. 2009. 8 апр.

<sup>2</sup> Кириченко И. Россия — Украина: дисбаланс отношений // Зеркало недели. 2009. 11 апр.

<sup>3</sup> Там же.

---

война, к счастью, пока носит исключительно экономический и политический характер»<sup>1</sup>. Политические элиты Российской Федерации и Украины, которые пытаются сеять раздоры между великороссами и малороссами, не заслуживают доверия. Родственные связи граждан Украины и Российской Федерации, единая судьба этих народов должны сыграть свою роль в объединении искусственно разъединенного народа.

В этих сложных условиях будущее славян видится в их воссоединении. Давно уже назрела необходимость создания Славянского Союза. Этому могут способствовать единая история, культура, схожесть форм государств.

Формы правления славянских государств, за исключением России, в настоящее время являются парламентско-президентскими республиками. Правовые системы славянских государств имеют общие черты возникновения и последующего развития. Они развивались на основе социалистического права, имеют общность источников и форм права, сходное структурное построение нормативных правовых актов, общие принципы регулирования общественных отношений, единство многих терминов, юридических категорий и понятий.

Мировая практика государственного строительства показала устойчивость унитарных форм государственного устройства, в том числе и в славянских странах: Белоруссии, Болгарии, Польше и других. Из всех современных славянских государств лишь Россия является федерацией. Более того, это федерация смешанного типа, следовательно, существует угроза отчуждения части ее территории. Количество субъектов Федерации в России превышает все разумные пределы, что препятствует нормальному управлению страной. В будущем она может позаимствовать опыт государственного строительства КНР, где созданы национальные районы, провинции, уезды.

Формы государственного устройства бывших республик СССР с самого начала ориентировались на теорию национального государства. Вернее, такую политику проводили политические элиты этих территориальных образований. Исключение составляла лишь Российская Федерация. Если во всех республиках приоритет отдавался титульной нации, закреплялась унитарная форма государственного устройства, государственный язык титульной нации, то в Российской Федерации шли дальше в развитии национально-территориальной федерации, вплоть до поощрения провозглашения государственного суверенитета бывшими автономными республиками и областями. Суверенизация означала переход к конфедерации и грозила разрушением государственной целостности. В то же время в Конституциях Казахстана, Киргизии прямо закрепили унитарные формы государственного устройства, несмотря на большую численность русского населения в этих республиках.

Все остальные республики бывшего СССР являются унитарными по государственному устройству, лишь некоторые из них допускают политические автономии (Азербайджан в своем составе имеет Нахичеванскую автономную республику, Грузия — Аджарскую автономную республику, Узбекистан — Республику Каракалпакстан) или административно-территориальные автоно-

---

<sup>1</sup> Север А. Русско-украинские войны. М., 2009. С. 5.



---

мии — Украина (Крым), Молдова (Гагаузию), Таджикистан (включает Горно-Бадахшанскую автономную область). Что касается Украины, то Закон Украины «Об Автономной республике Крым» от 17 марта 1995 г. определяет эту республику как административно-территориальную автономию в составе Украины. В России 1990-х гг. многовековой опыт государственного строительства был отброшен в угоду неразумных идей псевдофедерализма.

В отличие от царского правительства и правительства эпохи Сталина, постсоветское руководство не заинтересовано в расширении территории государства.

Причинами распада СССР явились:

- 1) раскол в советской правящей элите;
- 2) кризис господствующей идеологии;
- 3) искусственное насаждение национального самосознания;
- 4) отказ ЦК КПСС от контрпропаганды;
- 5) принятие декларации о государственном суверенитете союзными республиками (12 июня 1990 г. была принята Декларация о независимости РСФСР, но до сих пор не ясно — от кого);
- 6) деятельность зарубежных спецслужб и пропагандистских центров по обострению социально-политической обстановки в стране;
- 7) нарушение Конституции СССР высшими должностными лицами и органами власти СССР. Некомпетентное, граничащее с предательством руководство государством М.С. Горбачева. Историкам еще предстоит изучить обстоятельства возбуждения уголовного дела высокопоставленным работником Генеральной прокуратуры СССР В.И. Илюхиным осенью 1991 г. в отношении Президента СССР с обвинением в измене Родине;
- 8) экономические причины и др.

Итак, 1917 и 1991 гг. были кризисными для России и всего славянского мира. Однако если в 1917–1922 гг. существовала идея коммунизма, которая способствовала объединению осколков Российской империи в единое государство, то в наши дни объединяющей идеей может быть идея гуманизма.

Современное Российское государство может повторить судьбу СССР. Причины потенциального распада Российской Федерации заложены не только в политике Кремля, но и в Конституции Российской Федерации 1993 г., которая содержит в себе правовые основы развала страны. Формально в ч. 1 ст. 1 Конституции Россия названа федерацией, но в п. 2 ст. 5 речь идет о том, что в составе этой федерации находятся республики (государства), которые имеют свои конституции и законодательства. Поскольку одним из признаков государства является суверенитет, то речь в Конституции идет фактически не о федерации, а о конфедерации. И не случайно Чечня, Башкортостан, Татарстан, Хакассия, Северная Осетия и многие другие республики называют себя суверенными государствами и дистанцируются от центра. Закрепление гражданства республик также является признаком суверенного государства. Однако края, области, города федерального значения, хотя формально и приравнены к иным субъектам Федерации, фактически таковыми не могут быть, так как они не являются государствами, что не соответствует принципам социальной справедливости даже по тексту этой Конституции. А поскольку в п. 2

---

ст. 5 Конституции Российской Федерации не заложена идея социальной справедливости, то она в этой части, вряд ли может являться правовой.

В 1918–1922 гг. Россия практически была не готова перейти к национально-территориальному принципу федерализма, но именно на основе данного принципа было образовано государство, просуществовавшее семь десятилетий. Один из крупнейших специалистов по теории федерализма А.С. Яценко отмечал, что «в России федерализм мыслим лишь как раздробление единой суверенной власти, и потому он должен быть, безусловно, осужден»<sup>1</sup>. Обратный процесс также возможен. При этом в новой Конституции России, по примеру Австрии, Германии и Индии, должно быть закреплено право федерального центра вмешиваться в дела субъектов, а за нарушение Конституции следует досрочно распускать законодательные собрания, освобождать от занимаемых должностей глав субъектов Федерации и даже привлекать их к юридической ответственности.

Из более двухсот существующих в мире государств лишь 26 являются федерациями. Поэтому нельзя говорить о том, что унитарная форма государства уходит в прошлое.

В настоящее время Россия нуждается в реформе государственного устройства. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что в России возможно установление унитарной формы государственного устройства. Будет сильным российское государство — будет и объединение славян вокруг России, будет и Славянский Союз.

Государственные режимы в странах СНГ и славянских государствах противоречивы.

Из всех бывших союзных республик правовая система Беларуси наиболее близка российской, что объясняется стремлением белорусского руководства к максимальной интеграции с Российской Федерацией вплоть до создания единого союзного государства. Многие важные вопросы политической и общественной жизни в этой республике разрешены демократически — непосредственно путем референдума. Так, на референдуме 1996 г. подавляющее большинство населения проголосовало за президентскую республику, за запрет купли-продажи земли, сохранение смертной казни и против избрания местных администраций прямым голосованием. Конституция Республики Беларусь 1994 г. предусматривает институт отзыва депутатов парламента, чего нет в конституциях других стран СНГ и славянских государств. Независимая политика Белоруссии была не по нраву США и его сателлитам в Европе, они ввели против Белоруссии, ее руководства санкции. В 2008 г. Евросоюз отменил санкции против Белоруссии. Причиной явился банальный факт — в Белоруссии был освобожден последний политзаключенный. В сентябре 2008 г. на парламентских выборах с участием оппозиции народ не избрал ни одного из ее представителей. В декабре 2008 г. МВФ выделил Белоруссии 2 млн долларов. Все это делается для того, чтобы не допустить ее дальнейшего сближения с Россией.

И все же большинство современных славянских государств имеют ряд общих черт, способствующих их объединению:

---

<sup>1</sup> Яценко А. Теория федерализма. СПб., 1912. С. 786.

- 
- а) унитарные формы государственного устройства (кроме России);
  - б) парламентско-президентские формы государственного правления (кроме России и Беларуси);
  - в) переходные государственные режимы (кроме Беларуси).
- Для всех славянских государств характерны:
- а) схожесть экономических систем;
  - б) романо-германские правовые системы;
  - в) исторически общие культурные, духовные ценности.

Однако есть и мощные разъединяющие факторы объективного и субъективного характера. Это вступление ряда славянских стран в НАТО (Чехия, Польша и др.), отсутствие в них правительств, стремящихся к единению славян.

Среди ученых существуют диаметрально противоположные оценки ключевых событий, личностей в истории, итогов второй мировой войны. Не радуют и последние события, вызванные интервью посла Российской Федерации в Украине В.С. Черномырдина «Комсомольской правде», в котором он изложил свое отношение к украинскому президенту, оцененное МИД Украины как недружественное, что могло привести к разрыву дипломатических отношений между этими государствами<sup>1</sup>.

В памяти многих жителей бывшего СССР еще сильны воспоминания о могущественном государстве, способном выработать собственный путь исторического развития и оказать влияние на судьбы народов в мировом масштабе. По социологическим исследованиям 1992 г. 80 % населения России желали восстановления СССР. В силу этого сохраняется возможность объединения не только великороссов, но и малороссов и белорусов в единое государство, несмотря на то, что такому объединению противостоят США и их союзники; Европейский Союз также боится консолидации славянских государств и народов, усиления их роли и влияния в мире.

Великий русский философ и революционер М.А. Бакунин мечтал на всем европейском континенте, включая и Россию, создать федеративную демократическую республику. Россия (в ее состав он включал Польшу, Украину, прибалтийские народы и народы Закавказского края) должна была войти в состав Великой вольной федерации славянской. В 1848 г. в Праге М.А. Бакунин разработал программный документ для славянских народов, в котором указывал конечные цели революции: достижение независимости всех народов, составляющих славянское племя, создание славянского федеративного союза во главе со Славянским Советом (Славянской Радой). Этот высший орган должен был, по плану Бакунина, руководить «всем славянством как первая власть и высокий суд, все обязаны подчиняться его приказам и выполнять его решения»<sup>2</sup>. Войны между славянами Бакунин объявлял позорным явлением, а поэтому их запрещал. Шестой пункт документа закреплял правило: «Только Совет имеет право объявлять войну иностранным державам. Никакой отдельный народ не может объявить войну без согласия всех, так как вследствие

---

<sup>1</sup> См.: *Соловьев В., Кучерук В.* Украина ловит на слове Виктора Черномырдина. Посла грозят объявить персоной нон грата за интервью // *Коммерсантъ*. 2009. 18 февр.

<sup>2</sup> См.: *Бакунин М.А.* Основы новой славянской политики // *Собрание сочинений и писем*. 1828–1876: в 4 т. М., 1934. Т. 3. С. 302.

---

объединения все должны участвовать в войне каждого, и ни один не может оставить братское племя во время беды»<sup>1</sup>.

В наше время стала актуальной идея основоположника типологии культурно-исторических типов народов и государств Н.Я. Данилевского об объединении славян для совместного противостояния стремлению объединенной Европы навязать свою культуру всем народам мира, в том числе и славянам. Желание европейцев XIX в. создать Соединенные Штаты Европы реализовалось в 1992 г. в форме «глобальной конфедерации» — Европейского Содружества. «Всеславянский союз имел бы своим результатом не всемирное владычество, а равный и справедливый раздел власти и влияния между теми народами или группами народов, которые в настоящем периоде всемирной истории могут считаться активными ее деятелями: Европой, Славянством и Америкой, которые сами находятся в различных возрастах развития»<sup>2</sup>. Н.Я. Данилевский в середине XIX в. четко осознал необходимость стратегического национального идеала для русского народа — создание Славянского Союза. Он считал Россию самым сильным из всех славянских государств, а потому она должна выполнять главную роль в решении славянской проблемы и создании славянской федерации. Поскольку «русские» — это родовое понятие, включающее великороссов, малороссов и белорусов, то их объединение в рамках одного государства исключает федерализм. «Один и тот же народ, — отмечал Данилевский, — не может составлять федерации, если не удален от своих соседей труднопреодолимыми физическими препятствиями, как-то: обширными морями, высокими хребтами и т.д.»<sup>3</sup>.

В противоположность учению М.А. Бакунина политический идеал для славян, по Данилевскому, заключался в объединении всех славян в федерацию «от Адриатического моря до Тихого океана, от Ледовитого океана до Архипелага»<sup>4</sup>. В славянскую федерацию он включал и неславянские народы, которые имеют с ними одну длительную историческую судьбу.

В начале XX в. юрист А.С. Яценко отмечал: «Россия есть страна с преобладающим, громадным большинством составляющим русским населением и с незначительным меньшинством инородческим. Чтобы ослабить этот факт, совершенно произвольно делят русскую национальность на три национальности, которые составляют лишь вариант одной национальности»<sup>5</sup>.

В заключение считаем важным подчеркнуть необходимость создания научного центра славянских и европейских исследований (НЦСЕИ). Миссией НЦСЕИ должно быть просвещение, исследование и обслуживание населения славянских и других европейских государств (проведение научных конференций, чтение лекций и т.д.). Следует предлагать увлекательные идеи, вести приоритетные исследования, способствующие сближению славянских народов и государств вокруг России, созданию Славянского Союза, разоблачать русофобию и панславизм, создавать кафедры славяноведения на исторических и юридических факультетах.

<sup>1</sup> Бакунин М.А. Указ. соч. С. 303.

<sup>2</sup> Данилевский Н.Я. Россия и Европы. М., 1991. С. 424–425.

<sup>3</sup> Там же. С. 427.

<sup>4</sup> Там же. С. 363.

<sup>5</sup> Яценко А. Указ. соч. С. 788.

---

**Э.В. Чекмарев,**  
доцент Саратовского государственного  
университета им. Н.Г. Чернышевского

---

## **Политико-правовые аспекты образования молодежи современной России**

В конце первого десятилетия XXI в. в мире и российском обществе ощущаются напряжение и тревога. Главная причина этого — глобальный финансово-экономический кризис, поразивший в первую очередь развитые страны, в том числе и Россию как составную часть мирового сообщества.

Сама жизнь требует от населения страны, от властных структур всех уровней не только скорейшего выхода из кризиса, но и обеспечения эффективной экономики, последующих шагов в формировании гражданского общества и подлинно правового государства, создания предпосылок для реализации Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г., конкретизация которых была изложена в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г.<sup>1</sup> и в речи Председателя партии «Единая Россия», премьер-министра России В.В. Путина на съезде «Единой России» 20 ноября 2008 г.<sup>2</sup>

Успешная реализация названных задач будет определяться сложной функциональной взаимозависимостью объективных и субъективных факторов и, прежде всего, сознательным, грамотным участием в этих процессах всех социальных слоев общества и особенно молодежи. Ее образовательный уровень очень важен, ибо, как говорил еще Н.Г. Чернышевский, решительно ни один из элементов производства не имеет такого громадного значения, как степень умственного развития работника<sup>3</sup>.

Как известно, в советское время проблемам образования вообще, и образованию молодежи в частности, уделялось достаточно много внимания, подтверждением чему служат следующие сравнительные данные.

### **Сравнительный уровень образования занятого населения<sup>4</sup>**

|         |         |         |
|---------|---------|---------|
| 1959 г. | 1970 г. | 1986 г. |
| 43.3 %  | 65.3 %  | 88.3 %  |

Приведенные данные показывают процентное соотношение населения, имеющего высшее, незаконченное высшее, среднее специальное, полное и неполное (8 классов) образование, ко всему занятому в народном хозяйстве населению.

К сожалению, количественная сторона образования не всегда шла параллельно со стороной качественной. Именно с середины 80-х гг. отчетливо проявились,

---

<sup>1</sup> См.: Парламентская газета. 2008. 7–13 нояб.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2008. 21 нояб.

<sup>3</sup> См.: Чернышевский Н.Г. Избранные экономические произведения: в 3 т. М., 1948. Т. 3, ч. 1. С. 274.

<sup>4</sup> См.: СССР в цифрах в 1986 году. М., 1987. С. 36.

---

а затем стали все более обостряться такие проблемы, как падение престижа высшего и среднего специального образования, несоответствие между уровнем образования и его социальной эффективностью, дисквалификация большого количества дипломированных специалистов, работающих не по специальности, и т.д.

Вполне логично, что начавшееся в 1991 г. реформирование, а затем и модернизация всех сфер российского общества предопределили необходимость для новой власти обеспечить реформирование и модернизацию системы образования в стране, изменить государственную политику в области образования, поставить проблемы образования в число первоочередных. Государственная политика Российской Федерации в области образования и его модернизации теперь должна была базироваться на современных общенациональных социально-экономических и гуманитарных целях развития страны с учетом мировых тенденций, историко-культурных и образовательных традиций России.

Содержание, направления и правовые основы нововведений в системе российского образования были определены в первом же Указе первого Президента РФ Б.Н. Ельцина «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» (июль 1991 г.), в Законе Российской Федерации «Об образовании» (июнь 1992 г.), а затем — в «Федеральной программе развития образования в России», начавшейся с принятия Постановления Правительства РФ № 787 от 14 октября 1992 г. Впоследствии был принят ряд других решений правительства, различных концепций и программ очередных этапов модернизации системы образования в стране. Указ Президента «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»<sup>1</sup> и «Закон об образовании»<sup>2</sup> явились заметным импульсом активизации властных структур по совершенствованию российской системы образования, вызвали интерес к этим проблемам со стороны широких кругов общественности, ученых.

Что касается темы нашей статьи, отметим, что исключительное значение имел Закон «Об образовании», направленный в первую очередь на обеспечение права человека и гражданина на образование, закрепленное затем в ст. 43 Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г.<sup>3</sup> Закон установил общие принципы и правила, регулирующие все виды правоотношений в области образования, возникающих между работниками сферы управления, педагогически-ми работниками, обучающимися, родителями. В нем определялся объем прав гражданина на образование и порядок реализации этих прав, утверждающих основные принципы организации образования: деидеологизированность, гуманистическая направленность, приоритет потребности в образовательных услугах перед другими образовательными задачами.

В соответствии со ст. 1 Закона «Об образовании» организационной основой государственной политики РФ в области образования стала «Федеральная программа развития образования», утвержденная Правительством РФ 31 марта 1994 г.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> См.: Бюллетень Государственного Комитета СССР по народному образованию. 1991. № 10.

<sup>2</sup> См.: Высшее образование в России. 1992. № 3.

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 43.

<sup>4</sup> См.: Федеральная программа развития образования в России (новая редакция). М., 1997.

Основные задачи и направления коренной реорганизации управления образования, вытекающие из Закона «Об образовании» и последующих нормативных документов 90-х гг., заключались, во-первых, в демократизации и создании государственно-общественных структур управления, во-вторых, децентрализации и диверсификации функций разных уровней управления образованием; в-третьих, в направленности управленческих усилий в первую очередь на развитие системы образования, смену стиля, характера методов и самой парадигмы управления образованием. Реализация этих положений, безусловно, потребовала невероятных усилий со стороны государственных и педагогических органов, преодоления определенных трудностей и противоречий в процессе реформирования. Подтверждением этому может служить полугодовая дискуссия вокруг необходимости принятия в вышеназванный Закон соответствующих поправок с учетом нового времени, в которой приняли участие сотни представителей органов власти и педагогической общественности<sup>1</sup>. С учетом внесенных изменений и дополнений (в новой редакции) Закон «Об образовании» был подписан Президентом страны 15 января 1996 г.

Нормативно-правовая база реформирования образования в той или иной мере совершенствовалась и в последующие годы. Можно утверждать, что к 1999 г., в общем и целом, была создана правовая база — федеральный пакет законодательных и нормативных актов, регулирующих вопросы образования. Он состоял из 462 документов<sup>2</sup>.

Тема совершенствования системы образования молодежи обсуждалась на Всероссийском совещании работников образования страны в январе 2000 г. О масштабе этого форума говорит хотя бы тот факт, что в его работе приняло участие свыше 5 тысяч представителей всех уровней образования из 89 субъектов. На совещании присутствовали и выступали исполняющий тогда обязанности Президента РФ, Председатель Правительства В.В. Путин, заместитель Председателя Правительства В.И. Матвиенко, а также работники многих других министерств и ведомств. «Российское образование, — говорилось в Обращении участников совещания, работников образования к исполняющему обязанности Президента Российской Федерации, Правительству страны, Федеральному Собранию РФ, — доказало свою силу, способность решать самые сложные задачи, не допуская сбоев и ломки системы, терпеливо и самоотверженно преодолевать объективные и субъективные трудности. Но нельзя не видеть, что оно как никогда остро нуждается в государственной заботе и поддержке. Со стороны государства необходимы конкретные меры по реализации провозглашенной приоритетности образования, согласованных действий всех ветвей власти на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Необходимо совершенствование нормативно-правовых основ функционирования системы образования»<sup>3</sup>.

Многие выступавшие отмечали наличие противоречий в развитии системы образования страны, ярко проявившихся к началу XXI столетия. Так, директор

<sup>1</sup> Подробно об этом см.: Днепрова Э.Д. Современная школьная реформа в России. М., 1998. С. 184–215.

<sup>2</sup> См.: Добренков В.И., Кравченко А.И. Фундаментальная социология в пятнадцати томах. М., 2005. Т. VIII. Социализация образования. С. 620.

<sup>3</sup> Народное образование. 2000. № 2. С. 37.

---

школы № 825 г. Москвы подчеркнул, что, с одной стороны, налицо бережное развитие лучшего опыта русской, советской и мировой педагогики, серьезный, грамотный эксперимент, с другой — оголтелое лженоваторство, суетливый авангардизм педагогических дилетантов и пенкоснимателей<sup>1</sup>.

Особенно остро вопрос о материальной базе образования и материальных возможностях молодых людей получить соответствующее образование. За годы реформ, как отмечали многие ораторы, бедность стала уделом молодых, обернулась для их огромной массы обвальным обнищанием. В условиях общей бедности народа, по их мнению, государство просто обязано взять на себя все обязательства по обеспечению для молодежи доступности образования. Принятая на совещании Национальная доктрина образования рассматривала это как основу справедливости в обществе и стране<sup>2</sup>.

Названные выше сюжеты нашли свое более полное раскрытие в «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года», одобренной Правительством Российской Федерации 29 декабря 2001 г. В ней были сформулированы приоритеты образовательной политики, важнейшие из которых — обеспечение доступности, создание условия для повышения качества и совершенствования экономического регулирования образования<sup>3</sup>. К числу основных направлений государственной политики в области образования, зафиксированных в документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» (2005 г.), относятся: развитие современной системы непрерывного профессионального образования; обеспечение доступности качественного общего образования; повышение инвестиционной привлекательности сферы образования<sup>4</sup>.

Приоритетный национальный проект «Образование» играет весьма важную роль в стимулировании образовательных инноваций и превращении их в системный стратегический ресурс развития. Для высшего профессионального образования в рамках этого проекта осуществляется комплекс мер, обеспечивающих оптимизацию сети, структуры, типологии, содержания образования высшей школы в соответствии с потребностями страны и мировыми тенденциями развития высшего профессионального образования и переход в режим инновационного развития, а также предусмотрено широкое участие федеральных и региональных органов власти и управления в повышении социального статуса, материального положения и профессионального уровня работников образования.

Реформа и модернизация высшей школы воспринимаются обществом и самими студентами неоднозначно. Последние познают и оценивают их инновации прежде всего относительно своего правового статуса, осмысливая свои новые права и обязанности. Демократизация жизнедеятельности вуза идентифицируется большинством студентов с расширением их прав и свобод. Анализ базового законодательства об образовании, а также уставов вузов, разработан-

---

<sup>1</sup> См.: Народное образование. 2000. № 2. С. 62.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 37.

<sup>3</sup> См.: Аналитический доклад по высшему образованию в Российской Федерации. М., 2007. С. 12.

<sup>4</sup> См.: Там же.



ных на его основе, показывает, что нынешний правовой статус студента вуза существенно отличается от аналогов советского времени прежде всего тем, что в нем значительно расширен диапазон прав и свобод студента. Демократизация как ведущий принцип государственной политики Российской Федерации в области образования представлена в нем достаточно полно, что, безусловно, дает студентам возможность занимать ту или иную позицию, проявлять свою политическую и гражданскую активность. В то же время полагаем, что при оценке социального положения представителей современного российского студенчества, выявлении их участия в развитии гражданского общества следует остерегаться категоричности суждений и чрезмерно широких обобщений, памятуя о том, что сегодня Россия (как и многие другие страны) вступила в период жесткого финансово-экономического кризиса, а модернизация образования еще только набирает силу и совершенствуется.

Говоря о заметных позитивных сдвигах и явлениях в модернизации общего и высшего образования, полагаем, что было бы теоретически неверно, идеологически вредно идеализировать содеянное, не видеть сложности и противоречивости названного процесса.

Пожалуй, самой противоречивой явилась проблема доступности соответствующего образования каждому молодому человеку. Именно эта проблема как бы разделила политиков, педагогическую общественность и население страны на два лагеря. В течение последних 15 лет, отмечается в проекте «Образование для всех», автором которого является заместитель председателя Комитета по образованию, науке и технике Государственной Думы Российской Федерации О. Смолин, в России идет борьба двух направлений в образовательной политике: демократического (социального) и антидемократического (элитарного). Сторонники последнего полагают, что качественное образование должно быть доступно людям с высокими доходами, а в лучшем случае — еще и с исключительными способностями. Именно это направление, по его мнению, возобладало в стране в настоящее время: федеральная власть фактически отказалась от принципов образовательной политики, законодательно закрепленных в 1992 г. и прописанных в Конституции РФ, и проводит бюрократические реформы<sup>1</sup>.

В этом же ключе рассуждает и академик российской академии образования Э.Д. Днепров в статье «Общество вне реформы». Бесплатное образование в общепринятом понимании, считает академик, закреплено в Конституции РФ. Нас же «либеральные реформаторы», отмечает автор, попросту пытаются заставить платить за образование дважды. И к тому же в один карман — Министерства финансов<sup>2</sup>.

Стремление переложить доступность образования с плеч государства на плечи населения привело к неоправданному, на наш взгляд, росту числа негосударственных школ, гимназий, лицеев, высших учебных заведений. За какой-то десяток лет в России было создано частных вузов больше, чем во всей Европе за двести лет капитализма<sup>3</sup>. В 2000 г. в стране функционировало 622 негосударственных высших учебных заведения (54,1 %) и 562 государственных

<sup>1</sup> См.: Народное образование. 2005. № 5. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Народное образование. 2005. № 7. С. 18.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 1999. 12 янв.

высших учебных заведения (45,9 %)¹. Между тем в ряде развитых европейских стран (Германия, Франция) система высшего образования состоит исключительно из государственных вузов. Там считают, что подготовка специалистов высшей квалификации — слишком серьезное и ответственное дело, чтобы его можно было отдавать в частные руки.

Как показывает практика, в государственных вузах положение таково, что они, к сожалению, далеко не всегда удовлетворяют нынешнюю студенческую молодежь. Например, до сих пор не меняется к лучшему стипендиальное обеспечение, падает удельный вес тех, кто его получает. Весьма показателен в этом отношении следующий пример: в 1990 г. в СССР стипендию получали 88,0 % от общего количества студентов. В России в 1999 г. ее получали 58,9 %, в 2000 г. — 54,4 %². К тому же 20 лет назад стипендия студентов составляла 80 % прожиточного минимума, а в 2008 г. — 22 %; учащихся ПТУ — соответственно 80 % и 7%³.

Нельзя не учитывать того факта, что даже в более благополучном 2007 г. (по сравнению с последующими годами) без труда оплатить высшее образование могли только 4 % населения страны. Могли оплатить, но с трудом, отказавшись от других важных расходов — 36 %. А оставшиеся 60 % платить за образование не могли. Из них 34 % не могли платить, даже если бы собрали все свои материальные ресурсы⁴.

Начавшийся в 2008 г. финансово-экономический кризис, безусловно, еще больше снизит доступность образования, особенно высшего, для многих молодых людей. В интервью редакции «Российской газеты» министр образования и науки А. Фурсенко заявил, что за неуплату за обучение студенты будут отчисляться из учебного заведения даже со старших курсов⁵. Некоторый оптимизм в этом отношении внушает инициатива Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о целесообразности и возможности переводить студентов, обучающихся на «хорошо» и «отлично», при наличии свободных мест, с платной формы обучения на бесплатную. Тем самым как бы подтверждается положение преамбулы Закона «Об образовании» в редакции от 28 февраля 2008 г. о том, что под «образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства»⁶.

Все вышесказанное позволяет нам сделать вывод о том, что с точки зрения политико-правовых актов образования молодежи сейчас проблем значительно больше, чем этого хотелось бы российскому обществу; налицо наличие трудностей, противоречий. Чего стоит, например, восьмилетняя дискуссия вокруг ЕГЭ (она началась в 2001 г.) Даже сегодня (май 2009 г.), когда эта форма оценки знаний выпускников школы узаконена по всей стране, согласно данным Общества защиты потребителей образовательных услуг против введения

¹ См.: Добренков В.И., Кравченко А.И. Указ. соч. С. 473.

² См.: Там же.

³ См.: Народное образование. 2008. № 4. С. 16.

⁴ См.: Высшее образование. 2007. № 4.

⁵ См.: Российская газета. 2008. 25 нояб.

⁶ Народное образование. 2008. № 7. С. 36.

---

ЕГЭ выступают 97 % россиян<sup>1</sup>. А группа родителей школ г. Москвы подала соответствующий иск в Конституционный Суд.

Таким образом, вполне логична и понятна озабоченность Президента РФ Д.А. Медведева, которую он изложил в Послании Федеральному Собранию (ноябрь 2008 г.), подчеркнув, что «сегодня, несмотря на некоторые позитивные сдвиги, положение дел в образовании оставляет желать лучшего. Надо прямо сказать: с передовых позиций мы уже “откатились”. И это становится самой серьезной угрозой нашей конкурентоспособности... Стратегия развития российского образования в целом скоро будет утверждена правительством. Ее реализация продолжится как в рамках Национального проекта, так и с опорой на недавно принятое законодательство»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Московский комсомолец. 2009. 27 мая–3 июня.

<sup>2</sup> Парламентская газета. 2008. 7–13 нояб.

**А.Ф. Бичехвост,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
зав. кафедрой Саратовской  
государственной академии права*

---

### **К вопросу о становлении «Истории политических учений» как науки и учебной дисциплины**

**И**стория политических учений как наука и учебная дисциплина занимает особое место в подготовке политологов. На ее изучение Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности «Политология» отводит, по сравнению с другими учебными дисциплинами, наибольшее количество часов — 530. Данный феномен во многом объясняется той особой ролью, которую играет предмет в подготовке будущих профессионалов в сфере политики.

Необходимость глубокого, всестороннего и заинтересованного изучения политологами истории политических учений вызывается ее актуальностью, что в свою очередь объясняется рядом причин. Познание политических доктрин связано с формированием научного мировоззрения, теоретического мышления и исторического сознания изучающих историю политических учений, помогает им выработать умение сопоставлять и самостоятельно оценивать политические концепции как прошлого, так и настоящего. Постигание истории политических учений дает возможность избегать догматических подходов к политическим явлениям и процессам, крайних оценок, предполагает развитие способностей человека ориентироваться в сложных и противоречивых политических проблемах современного мира, оказание ему помощи в формировании четких мировоззренческих позиций. Кроме того, данная научная и учебная дисциплина стимулирует процесс переработки получаемых знаний в научно

---

обоснованные и нравственно выверенные убеждения, что позволяет индивиду принимать осознанное участие в политической жизни общества.

В истории политических учений можно черпать вековую народную мудрость, с ее помощью постигать опыт прошлых поколений, изложенный лучшими мыслителями различных исторических эпох. Это может оказать заметное влияние на современные политические воззрения и ориентации, дать богатый и разнообразный материал для лучшего понимания и решения многих политических общемировых и внутригосударственных проблем. Знания о различных вариантах реализации политических вопросов и об их основаниях — необходимая часть современного политического сознания. Американский политолог и футуролог Д. Белл справедливо заметил: «Идеи и культуры не меняют ход истории — по крайней мере, в одночасье. Однако они являются необходимой прелюдией к переменам, поскольку сдвиги в сознании — в системе ценностей и моральном обосновании — толкают людей к изменениям их социальных отношений и институтов»<sup>1</sup>.

История политических учений показывает, что обращение к идейному наследию прошлого важно не только с точки зрения обогащения наших представлений о том, что было, но и для правильного понимания того, что есть сегодня и что может быть завтра. Одна из задач этой науки заключается в том, чтобы изучая становления и развития политических учений и доктрин и опираясь на полученные знания, открывать новые тенденции, особенности и закономерности генезиса политической жизни общества, при необходимости способствовать преобразованию и совершенствованию существующих политических отношений, нахождению новых, действенных путей и средств борьбы за установление такого строя, который отвечал бы гуманистическим началам человеческого общежития.

Еще одна причина, раскрывающая необходимость изучения истории политических учений, объясняется сложностью политических, экономических, социальных, национальных, культурных и других задач, решаемых сегодня Россией. Укрепление государственности и всех ветвей власти, упрочение федерализма, развитие демократических институтов, формирование правового государства и гражданского общества, построение справедливого взаимоотношения власти и народа, создание авторитетной государственной идеологии, разработка концепции эффективной внешней политики — далеко не полный перечень проблем, стоящих перед современным российским обществом и государством. С учетом современной ситуации история политических учений может подсказать оптимальные пути решения многих задач, в том числе опираясь на достижения зарубежных мыслителей, учения выдающихся российских политических идеологов.

История политических учений имеет непреходящее значение для духовного, нравственного становления личности. Крупные политические мыслители были выдающимися, гениальными людьми, обладавшими энциклопедическими знаниями, огромным жизненным и политическим опытом. Их полити-

---

<sup>1</sup> Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М., 1999. С. 650.

ческие взгляды отражали широкие мировоззренческие концепции. Свои сокровенные мысли о политике, власти, об отношении к государству, его правителям, законам классики политической мысли нередко формулировали в виде наставлений, афоризмов, и эти крылатые выражения, вобравшие в себя мудрость предшествовавших поколений и исторических эпох, могут стать ориентирами в жизни и нравственно-ценностными заповедями нашим современникам, особенно молодым людям.

Предмет истории политических учений не возник внезапно, подобно неожиданному появлению древнеримской богини Минервы из головы Юпитера. Окончательному оформлению истории политических учений как науки и учебной дисциплины предшествовал длительный период ее развития. Великие произведения политической, философской и религиозной мысли выдающихся энциклопедистов и теоретиков, представлявших разные народы и исторические эпохи, послужили той интеллектуальной средой, в рамках которой история политических учений сложилась как наука и учебная дисциплина.

Определение предмета истории политических учений относится к числу полемических проблем современного гуманитарного знания. Собственная традиция толкования предмета истории политических учений существует, например, на Западе, где он получил достаточно широкое распространение и стал неотъемлемой частью гуманитарного образования. В западной науке применительно к истории политических учений преобладают два названия — «История политических теорий» и «История политической философии». Достаточно редко встречается название «История правовой (юридической) философии», в которой речь, главным образом, идет об отраслях и институтах права<sup>1</sup>.

История политических учений как наука и учебная дисциплина в нашей стране до недавнего времени входила преимущественно в систему высшего юридического образования. В научной и учебной литературе встречается утверждение о том, что история политических учений — самостоятельная юридическая наука, важная составляющая юридического образования. Такой подход к данной дисциплине сформировался еще в XIX в., когда доминировал профессиональный интерес юристов к институциональным основам политики (государству, его формам, принципам устройства). Однако такой подход все больше остается в прошлом. Современная интерпретация содержания предмета истории политических учений гораздо шире, и это связано с тем, что в политической теории внимание только к институциональным аспектам политики уже давно не превалирует.

*История политических учений — межотраслевая гуманитарная учебная дисциплина, которая изучает историю возникновения, становления и развития теоретических знаний о феномене политики, сформировавшихся на протяжении длительного исторического периода, начиная с древнейших времен и до настоящего времени.*

Понятия «политика», «государство», «власть», «демократия», «свобода», «равенство», «права человека» и другие являются объектами исследования многих

<sup>1</sup> См.: История политических учений: учебник для вузов / под общ. ред. О.В. Мартышина. М., 2002. С. 9, 11.

---

гуманитарных наук. Каждая из этих наук, с учетом специфики своего предмета и используемых методов познания, отличается своим подходом к общим объектам изучения, имеет собственную область исследования. Например, политология изучает политическую власть, политические отношения, политическую организацию, политическую жизнь общества и многие другие проблемы политического мира. Социология — это наука об обществе как целостном социальном организме, которая постигает всеобщие закономерности его развития. Исторической наукой анализируются факты, явления, события в жизни отдельных стран и народов, выясняются причины их упадка и исчезновения. Юриспруденция познает совокупность правовых знаний, а философия — наиболее общие законы развития мира, общества и познания.

В отечественной научной и учебной литературе указывается, что в сравнении с другими обществоведческими дисциплинами история политических учений как наука и учебная дисциплина имеет ряд особенностей. Она изучает не столько современные теоретические представления о мире, обществе, политике, власти, политических формах государственного устройства и других политических явлениях и процессах, но и политические взгляды, идеи далеких, ушедших исторических эпох, начиная с Древнего Востока. История политических учений — это прежде всего теоретическая дисциплина, которая исследует, как мыслители ушедших исторических времен представляли то или иное политическое явление, как истолковывали его. Именно теоретический аспект политических доктрин отражает их философские, общеметодологические, познавательно-гносеологические моменты, показывает, как обосновывались конкретные политические взгляды, в какие теоретические концепции они оформлялись, какие исходные принципы были положены в их основу, какие формы, модели и конструкции мысли являлись ведущими и определяющими для данного мыслителя. Наконец, предметом истории политических учений являются только оформившиеся теоретические взгляды и воззрения, идеи и положения, которые выдержали испытание временем, стали своеобразной «классикой». В предмет истории политических учений входят завершенные, концептуально оформленные, систематизированные, оригинальные взгляды и идеи, заслуживающие действительно названия «учения». В свое время они приобрели широкое общественное звучание, отражали интересы больших масс людей, отвечали их жизненным потребностям. Обыденные представления граждан, дотеоретические и неоттеоретические формы сознания не являются предметом изучения данной науки и дисциплины.

Начало формирования истории политических учений в России относится к первым десятилетиям XVIII в. С 1725 г. в процессе преподавания юридических и политических дисциплин приводились обширные сведения о политических и правовых учениях, которые содержали элементы критического разбора данных учений, хотя еще и недостаточно систематизированные.

Важнейшим событием в отечественной истории политической науки стало издание в 1868–1869 гг. первого тома пятитомной «Истории политических учений» Б.Н. Чичерина, в основу которого были положены лекции ученого, прочитанные в начале 60-х гг. XIX в. в Московском университете. К 1877 г.

---

было опубликовано четыре тома из указанного пятитомника. Они содержали анализ политических учений мыслителей античности и заканчивались изложением политических теорий немецких идеалистов XIX в. По полноте охвата персоналий (более 70) и направлений политической мысли труд Б.Н. Чичерина был непревзойденным не только для 70-х гг. XIX в., но и для всей дореволюционной политической науки как в России, так и за рубежом<sup>1</sup>.

Среди ученых, работавших в рамках гегелевской философии права и представлявших в конце XIX в. основные университетские школы политической науки, были Г.Ф. Шершеневич, М.М. Ковалевский, П.Н. Новгородцев (Московский университет), С.А. Бершадский, Н.М. Коркунов (Санкт-Петербургский университет), В.Ф. Залесский (Казанский университет). К.А. Кузнецов (Новороссийский университет в Одессе), Е.Н. Трубецкой, Б.А. Кистяковский (Демидовский юридический лицей) и др.

В России хорошо знали и активно использовали в преподавании труды европейских ученых в области истории политических идей — немецких ученых Ф. Шталя, Р. фон Моля, англичанина Р. Блэки, француза П. Жане, два тома которого были переведены и опубликованы в Петербурге в 1876 г. Русские переводы таких европейских авторов, как А. Гейер («Краткий очерк истории философии права» — СПб., 1866), И. Блунчли («История общего государственного права и политики от XVI века по настоящее время» — СПб., 1874), Ф. Поллок («История политических учений» — СПб., 1897), А. Мишел («Идея государства. Критический очерк истории социальных и политических теорий во Франции со времени революции» — СПб., 1903) и других внесли существенный вклад в развитие истории политических учений<sup>2</sup>.

Таким образом, как справедливо утверждает профессор Е.Н. Мошелков, во второй половине XIX в., когда на Западе политология институционализировалась как самостоятельная учебно-научная дисциплина, а история политических учений (или теорий) развивалась как ее составная и необходимая часть, в России изучение и преподавание проблем политики, власти, государства, в том числе и в ретроспективном аспекте, происходило, хотя и на высоком, сопоставимом с западным, уровнем, исключительно в рамках юриспруденции<sup>3</sup>.

В советское время преподавание и содержание истории политических учений претерпело серьезные изменения. После октябрьских событий 1917 г., приведших к радикальному изменению не только общественно-политической, экономической и социальной систем, но и системы высшего образования, изучавшийся в вузах учебный курс принимал разные названия — «История политических учений», «История учений о государстве и праве», «История политических и правовых учений». Содержание дисциплины становилось все более идеологизированным, а в качестве ее основной методологической базы утверждался марксизм-ленинизм. В 1929 г. профессор Московского университета М.А. Рейснер выпустил в свет первый том истории политических учений.

<sup>1</sup> См.: Мошелков Е.Н. История политических учений как научная и образовательная дисциплина в России в XIX — начале XX века: аналитический обзор [Электронный ресурс]. URL: [http://ispu.philos.msu.ru/moschelkov\\_text\\_2.html](http://ispu.philos.msu.ru/moschelkov_text_2.html) (дата обращения: 06.06.09).

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: Там же.

Несмотря на то, что введение было изложено в соответствии со сложившейся в стране идеологической ситуацией, основное содержание книги было выдержано в духе дореволюционной традиции историко-политологических исследований. На этом труде данная традиция прервалась.

В СССР в 50–80-е гг. XX столетия студентам-историкам преподавалась «История политических учений», юристам — «История политических и правовых учений». И по содержанию, и по задачам данные учебные курсы кардинально отличались от дореволюционных. «История политических учений» представляла собой ярко выраженную идеологизированную науку и учебную дисциплину. Она была призвана «исследовать становление и развитие марксистской политической теории», «показывать борьбу передовой мысли с идеологией, враждебной прогрессу, демократии, миру, коммунизму», «последовательно бороться с буржуазными, ревизионистскими, лево-оппортунистическими и иными ненаучными взглядами и теориями», «формировать марксистское мировоззрение студентов, воспитывать у них передовой политический идеал»<sup>1</sup>. Подобное понимание предмета, целей, задач и функций истории политических учений являлось примером выражения духовной сути советской эпохи, когда в рамках существовавшей однопартийной политической системы в качестве государственной идеологии безоговорочно утвердился марксизм-ленинизм. Такое положение в изучении и преподавании истории политических учений сохранялось до августа 1991 г., до начала процесса полной смены политической и социально-экономической систем общества. Вместе с изменением методологической парадигмы подготовки специалиста с высшим образованием радикально изменилось и содержание курса истории политических учений.

История политических учений представляет собой историческую целостность, которая развивалась в определенных исторических условиях и хронологических рамках, и поэтому она не может рассматриваться вне времени и пространства. Проблема периодизации истории политических учений, выделение в ней определенных этапов развития достаточно важна и актуальна. В научной и учебной литературе сложилось несколько подходов к периодизации данной дисциплины. Причину создавшейся ситуации исследователи видят в различных критериях, которые легли в основу периодизации истории политических учений.

Своеобразный подход был характерен для советского обществознания. В истории философских, политических, экономических, правовых и иных взглядов выделялось два этапа — домарксистский и марксистский. Согласно теоретическим концепциям, господствовавшим в недавнем прошлом, коммунизм — высший этап в развитии человеческого общества, а марксизм (марксизм-ленинизм) — высший этап развития общественно-политической мысли. Следовательно, история развития домарксистской политической мысли была ценна лишь тем, что она привела к возникновению марксизма в 40-е гг. XIX в.

<sup>1</sup> Лазарев В.В., Неновски Н.К. О предмете и методе истории политических учений // Правоведение. 1972. № 3. С. 81–82.



В периодизации истории политических учений широко использовался формационный подход, согласно которому во всемирной истории выделялись семь периодов — по числу формаций и их подразделений. Согласно теории марксизма общественно-экономическая формация — это ступень общественного развития, характеризовавшаяся исторически определенным экономическим строем (базисом) и соответствующей ему политической и юридической надстройкой, а также определенными формами общественно-го сознания. Развитие человеческого общества должно было происходить прямолинейно в рамках первобытнообщинной, рабовладельческой, феодальной, капиталистической и коммунистической общественно-экономических формаций. Каждая формация, в соответствии с учением классиков марксизма, являлась прогрессивной по отношению к предшествовавшей. Когда производственные отношения становились оковами для непрерывно развивавшихся производительных сил, возникала необходимость смены старого общества новым. Переход от одной общественно-экономической формации к другой должен был осуществляться в результате социальной революции, в итоге общество должно было перейти в качественно новое состояние. Таким образом, марксистское учение о неизбежности смены одной общественно-экономической формации другой обосновывало закономерность построения коммунистического общества.

При данном подходе идеи и доктрины рассматривались через призму отражения политических взглядов определенных классов, социальных слоев и групп. Предметная область истории политических учений искусственно суживалась, она ограничивалась изучением идей, взглядов тех мыслителей, воззрения которых можно было интерпретировать с марксистских позиций. Духовные ценности, идеи, концепции мыслителей, социальных слоев и групп, которые выходили за рамки антагонистических, практически игнорировались.

Часть современных исследователей жестко увязывают периодизацию истории политических учений с периодизацией всеобщей истории. Подобно всеобщей истории история политических учений делится на четыре этапа. Первый — эпоха древнего мира (с IV—III тыс. до н. э. до падения Римской империи в 476 г. н. э.). В рамках данного этапа в качестве самостоятельного периода выделяется период античности. Второй этап — эпоха Средневековья (с V в. по XV в.), к которому примыкают эпохи Возрождения (XV—XVI вв.) и Реформации (XVI—середина XVII в.). Возрождение нередко трактуется не как самостоятельная эпоха, а как поздний этап Средневековья или ранний, подготовительный этап Нового времени. Третий этап — эпоха Нового времени, или эпоха буржуазных революций (вторая половина XVII—XIX вв.). Четвертый этап — Новейшее время (существуют различные мнения о точке отсчета начала Новейшей эпохи: называются конец XIX—начало XX в., 1914 г., 1917 г., 1918 г. и другие даты).

Как видим, в соответствии с подобным подходом история политической мысли в своем развитии прошла через четыре важных этапа — начиная с древности и заканчивая современностью. В рамках этих этапов формирование политической теории рассматривается как путь усложнения политических

---

концепций — от примитивных, мифологических, носивших ярко выраженную религиозную окраску до сложных, глубоких научно-теоретических представлений, которые базировались на потребности человечества в рациональной организации политической жизни общества и многие из которых лежат в основе функционирования политической жизни современных стран и народов.

Подобная периодизация принимается далеко не всеми исследователями, рассматривающими ее как формально-хронологическую, недостаточную для характеристики эпохи. В свою очередь они предлагают более детальную версию периодизации истории политических учений: 1) Древний мир; 2) Средние века; 3) эпохи Возрождения и Реформации; 4) эпоха буржуазных революций; 5) эпоха свободной конкуренции; 6) эпоха монополистического капитала, империализма, социалистических революций, противостояния двух систем, освобождения колоний, кризиса «реального социализма» и формирования «социального государства» на Западе. И такая периодизация достаточно широко используется в современной научной и учебной литературе. Таким образом, поиск оптимальной и научно выверенной периодизации истории политических учений продолжается.

---

**С.В. Аношина,**  
*аспирант Поволжской академии  
государственной службы им. П.А. Столыпина*

---

### **Проблемы политической активности женщин в России**

Среди многообразия форм человеческого поведения одной из самых важных является социальная активность населения. В современных условиях все большую роль играет такая разновидность последней, как политическое поведение.

Очень редко в исследованиях политического поведения используют гендерный срез. Однако нельзя не принимать во внимание самоорганизацию такой немаловажной и немалочисленной группы населения, как женщины. Учитывая опыт стран с развитой демократией, можно заключить, что уровень политической активности женщин — это один из показателей демократичности политической системы.

Анализ политической активности женщин особенно важен для нашей страны, так как специфика половозрастной структуры населения Российской Федерации состоит в численном перевесе женского населения над мужским (по итогам последней переписи населения разница составляет 6,8 %), что объясняется половозрастными закономерностями смертности, а также существенными потерями мужского населения в военные годы. Эта разница увеличивается в старших возрастных группах, которые традиционно отличаются самой высокой политической активностью.

Политическую активность населения нельзя рассматривать как обособленное неделимое явление. Представление о проблемах политической активности женщин в России складывается из выявления тех минусов, которые существуют во всех формах ее проявления.

В литературе дается множество определений политического поведения, однако все они сводятся к тому, что это «любая форма участия в осуществлении власти (или противодействии ее осуществлению)»<sup>1</sup>. Соответственно, существует несколько форм такого участия. Современные политологи по отношению к действующим в государстве законам выделяют конвенциональные (абсентеизм, голосование, народная инициатива обращения к избранным представителям и т.д.) и неконвенциональные (участие в любых формах протеста с нарушением закона) формы политического участия<sup>2</sup>. В контексте формирования

---

<sup>1</sup> Охременко И.В. Электоральное поведение: теория вопроса: учебное пособие: в 2 ч. Волгоград, 2002. Ч. 1. С. 13–14.

<sup>2</sup> См.: Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: сборник учебных материалов / под ред. Е.Ю. Мелешкиной. М., 2001. С.152–159.

---

новой российской государственности больший интерес представляет конвенциональное участие, а именно, активные его формы (политические действия).

Таким образом, для описания политической активности женщин в России можно использовать две наиболее массовые и показательные ее формы:

- 1) деятельность в женских движениях и организациях, так или иначе принимающих участие в политической жизни государства, региона и т.п.;
- 2) выполнение женщинами функций в рамках политических институтов, входящих в политическую систему.

В России возникновение женского движения датируется серединой XIX в. Его деятельность отличается цикличностью: в периоды обострения общественных проблем женское движение активно вступало на арену политической жизни, в остальное время существовало лишь формально (например, в СССР), сводя свою активность к обществам взаимной помощи, благотворительности, образовательной деятельности.

Первые женские объединения, объявившие себя независимыми от диктата установок коммунистической партии, стали появляться в стране в 1988–1989 гг. К 1996 г. только Министерством юстиции Российской Федерации было зарегистрировано около 400, а в 1999 г. — около 650 женских объединений, не считая те, которые действовали неофициально<sup>1</sup>. В начале 90-х гг. XX в. женское движение в России достигло пика своей активности.

Огромную роль в этом сыграли Первый (1991 г.) и Второй (1992 г.) Независимые женские Форумы в г. Дубне, на которых было озвучено требование о включении в текст проекта новой Конституции РФ положения о равенстве прав и возможностей мужчин и женщин и создании эффективного национального механизма по повышению социального статуса женщин. Затем последовало проведение победоносной избирательной кампании 1993 г. Тогда из нескольких женских объединений страны, решивших принять участие в выборах самостоятельно, политическое движение «Женщины России» достигло цели, завоевав 8,1 % (4 млн 370 тыс.) голосов избирателей. Этот результат даже сегодня нереален для большинства партий, так как позволил бы им получить мандаты на выборах и при увеличенном до 7 % барьере.

Депутатами движения была образована фракция «Женщины России» (21 депутат), а возглавлявшая список политического движения А.В. Федулова была избрана заместителем Председателя Государственной Думы. Аналогов женской фракции в парламенте не было даже в мировой политической практике.

Причина этой победы, по мнению многих исследователей, в том, что участие в ней самостоятельного женского политического блока «обнаружило “гендерную” окраску власти, которая до той поры претендовала на нейтральность и универсальность, но оставалась, по сути, властью мужской»<sup>2</sup>. Избиратели отдали свои голоса женскому блоку, выступавшему от лица пола, отстра-

<sup>1</sup> См: *Айвазова С.Г.* Гендерное равенство в контексте прав человека [Электронный ресурс]: Библио-центр информационного портала «Open Women Line»: женщина и общество. М., 2001. URL: <http://www.owl.ru/win/books/gender/12.htm> (дата обращения: 12.02 09).

<sup>2</sup> *Ее же.* Женщины и общество. Гендерное измерение политического процесса. М., 1996. С. 162.

---

ненно от политики. К сожалению, столь же очевидными стали и причины последующих поражений движения. Консолидация электората по признаку пола со временем стала менее актуальной, и в 1995 г. за то же движение отдали голоса на полмиллиона избирателей меньше, а в 1999 г. движение смогло получить лишь 2,05 % голосов. В выборах 2003 г. и, тем более, 2007 г., уже не принимал участие ни один женский блок.

На сегодня в России зарегистрировано около 800 женских организаций<sup>1</sup>. Это означает, что в среднем в каждом субъекте Российской Федерации действует от 15 до 40 женских организаций. Число реально существующих женских организаций в России (включая не зарегистрированные органами юстиции) может превышать число зарегистрированных более чем в два раза. Однако, если учитывать данные Госкомстата, согласно которым в России действует 200 тысяч некоммерческих организаций, то женские организации составляют лишь около 1 % от числа всех некоммерческих организаций России.

Некоторые из них имеют международный или межрегиональный статус. Но, как правило, современные женские организации представляют собой небольшие группы по 30–40 человек. Их основная деятельность сводится к решению вопросов локального характера. Многим из современных женских организаций, так или иначе, приходится участвовать в политической жизни страны, регионов, муниципальных образований, но традиционной политической деятельностью они занимаются редко. Еще в 1998 г. группа российских исследователей зафиксировала в справочнике «Женские неправительственные организации России и СНГ»<sup>2</sup>, что лишь 10 % женских организаций, представленных в нем, участвовали в выборах или занимались систематически какой-либо политической работой. Несмотря на десятилетний срок, прошедший с момента проведения этого опроса, ситуация не улучшилась, а лишь усугубилась.

Таким образом, возникновение самостоятельных женских организаций, автономно принимающих решения, дает импульс очень важному процессу «разгосударствления» задачи выравнивания социального статуса женщин и способствует сдвигам в самой структуре властных отношений, обеспечивая резервы для утверждения демократических норм и правил общественной жизни. В связи с этим нельзя забывать о том, что любая общественная организация, в том числе и женская — это институт гражданского общества, на пути построения которого стоит Россия. Описанная выше ситуация дает право говорить о недостатках развития женского движения в нашей стране, что в контексте поставленной проблемы означает недостаточное развитие одной из форм проявления политической активности женщин. Чтобы изменить положение дел, необходимо решить следующие проблемы: отсутствие

---

<sup>1</sup> См.: Женские организации [Электронный ресурс]//Официальный сайт Института развития гражданского общества и местного самоуправления. URL: <http://www.c-society.ru/main.php?ar2=50&ar3=4> (дата обращения: 17.03.2009).

<sup>2</sup> См.: Абукирова Н.И., Клименкова Т.А., Кочкина Е.В., Регентова М.А. Женские организации в России сегодня // Женские неправительственные организации России и СНГ: справочник. М., 1998.

целенаправленного и постоянного финансирования (либо финансирование зарубежными фондами); идеологическая и стратегическая дезориентация; недостаточное взаимодействие женских организаций с партиями; проблема «варки в собственном котле» (женские организации сегодня ограничивают свою деятельность чисто женскими вопросами, не декламируя их на широкую общественность); отсутствие авторитетного лидера; отсутствие преемственности поколений.

Особое место среди форм политической активности женщин отводится их работе на уровне принятия политических решений (высшие органы государственной власти, административный аппарат политических партий, имеющих мандаты в парламенте). Только в этом случае женщины получают «официальное» право на непосредственное участие в политическом процессе, и можно говорить хотя бы о попытках лоббирования интересов женщин на высшем уровне.

Существовавшая в СССР номенклатура обеспечивала высокий уровень представительства в выборных органах власти, но их власть, скорее, была номинальной. В действительности в высших эшелонах власти доминировали мужчины, а дискриминация женщин носила скрытый, основанный лишь на формальной норме равноправия полов характер.

Перемены 90-х гг. XX в. нанесли удар по номенклатуре, создав новые возможности для более широкого и инициативного участия граждан в избирательном процессе. Потребность войти в круг наиболее развитых, демократически ориентированных стран мира и быть их признанным партнером, активизация в то время российского женского движения привели к включению в текст Конституции РФ 1993 г. нормы, предусматривающей не просто равенство прав и свобод женщин и мужчин, но и равенство их возможностей.

Постепенно интерес к дальнейшим преобразованиям падал. Вскоре после своего переизбрания на пост Президента В. Путин представил на утверждение Государственной Думой состав нового правительственного кабинета, в котором не было ни одной женщины. Ситуация изменилась лишь в 2007 г., когда две женщины были назначены на должности министров.

По итогам административной реформы в 2004 г. были ликвидированы единственные правительственные структуры, представляющие интересы женщин — Комиссия по вопросам положения женщин и Департамент по делам детей, женщин и семьи. Причем такие изменения нарушили обязательства, которые взяла на себя Россия на Пекинской Конференции.

Все выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации с 1993 по 2007 гг. объединяла одна характерная черта: самое большое число женских фамилий (до 37 %) содержалось в общефедеральных списках тех блоков и объединений, а впоследствии партий, которые были аутсайдерами предвыборной борьбы<sup>1</sup>. Для лидирующих партий больший интерес представляли те категории женщин, которые обладали либо солидным властным ресурсом, либо широкой известностью, заработанной в спорте, искусстве, шоу-бизнесе. Таким образом, изменение уровня представительства женщин в Государственной Думе с 1993 по 2007 гг. можно изобразить в виде графика.

<sup>1</sup> Айвазова С.Г. Российские выборы: гендерное прочтение. М., 2008. С. 30–31.



К сожалению, указанные в графике данные подтверждают, что по итогам последних выборов, несмотря на все преобразования, мы лишь повторили результат 1993 г. Аккумулируя мировой опыт по увеличению представительства женщин в органах власти и адаптируя его к нашей стране, можно предложить ряд решений. В первую очередь, государство должно применить разработанные механизмы по продвижению женщин на институциональном уровне.

К таким механизмам относится система поддерживающих действий: партийная поддержка женских инициатив по выдвижению своих кандидатур посредством оказания им финансовой помощи, проведение специальных курсов, семинаров, конференций для женщин и т.п.

Еще один механизм — политика «позитивной дискриминации», или политика квотирования («positive discrimination»). Этот более радикальный подход, основанный на гендерном нормировании, чаще всего рассматривается как вынужденная временная мера, рассчитанная на искусственное навязывание обществу пока непризнанной им системы до тех пор, пока она не будет восприниматься как норма. В некоторых странах квотирование закреплено законодательно, в некоторых — действует на уровне рекомендаций и целевых установок. Вид квотирования зависит от особенностей политической системы страны, типа избирательных и партийных систем, развития женского движения и степени поддержки его со стороны общества и государства.

Возникает вопрос, почему в стране, которая еще столетие назад одна из первых в мире законодательно закрепила за своими гражданками право избирать и быть избранными во все органы власти, женщины так далеки от политики. Видимо, это связано с особенностями исторического развития, спецификой ее политической культуры и политической системы, с торможением процесса внедрения идей гендерного равенства на уровне высшей политической власти, которая не способствует реализации намеченных в международных документах целей по гендерному равноправию, и, конечно, со слабым гражданским потенциалом самих женщин. Не случайно в России даже правозащитники всерьез сомневаются в правомочности самой темы гендерного равноправия и зачастую не признают права женщин составной частью проблематики прав человека.

Добиться положительной динамики женской активности в России можно только посредством тщательного поиска путей решений проблем каждой из ее показательных форм на высшем государственном уровне.

---

**Д.В. Сердюков,**  
*кандидат исторических наук, доцент*  
*Сургутского государственного университета*

---

### **Ресурсы как фактор политического успеха партии в регионе (на примере Тюменской области)**

После краха однопартийной системы современная Россия вступила на путь создания нового общественно-политического устройства, ключевым звеном которого стала многопартийная система. Руководство страны, осознавая существующую незавершенность в вопросе партстроительства, неоднократно указывало на необходимость дальнейшего развития партийной системы, направленного на укрепление ее авторитета. Основная идея сводится к тому, что партии должны брать на себя ответственность за происходящее в стране, участвовать в принятии политических решений, активнее интегрироваться во властные структуры.

В связи с этим неизбежно возникает вопрос о том, имеют ли российские партии возможность полноценно участвовать в процессе принятия политических решений? Для достижения поставленных целей партии должны обладать ресурсами, иначе они по-прежнему будут играть роль демократического антуража. Партия не может эффективно функционировать без сильной организации, харизматического лидера, идеологии, устойчивой связи с обществом, финансов, медийных средств и т.д.

Российское законодательство последних лет акцентирует свое внимание на организационной структуре политической партии. Обязательным условием является определенная численность — количество членов партии должно составлять не менее 50 тыс. человек (реализуется план постепенного сокращения до 40 тыс. человек). Более чем в половине субъектов РФ партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 человек, в остальных — не менее 250 членов<sup>1</sup>. С одной стороны, существующие требования вынуждают партии активнее работать в субъектах Федерации. С другой стороны, наиболее крупные партии, соответствующие требованиям законодательства, получают возможность интегрироваться если не в федеральные, то хотя бы в региональные органы власти.

В подобном смысле весьма интересной, на наш взгляд, является проблема анализа ресурсного потенциала партий в конкретной местности. Особенно это касается такого региона, как Тюменская область. Во-первых, здесь осуществляется разработка значительных нефтяных запасов страны. Данный фактор стимулирует федеральную власть внимательно наблюдать за политической и социально-экономической ситуацией в регионе. Во-вторых, область включает в себя Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий авто-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» // Российская газета. 2004. 24 дек.



номные округа, которые обладают статусом самостоятельных субъектов. Иными словами, это сложноустроенный субъект, обладающий экономической и национальной спецификой, что предполагает наличие сложных отношений между политическими элитами «тюменской матрешки». Отделения партий не только находятся в подчинении федерального руководства, но и попадают в сферу интересов разных центров влияния: губернаторов, глав муниципальных образований, нефтяных и газовых корпораций. Перечисленные проблемы стимулируют интерес к анализу распределения ресурсов между разными элитарными группами.

В советский период существовала единая «руководящая и направляющая» КПСС, обладающая мощной базой. Так, во второй половине 1980-х гг. в Тюменской области функционировало более 3400 первичных, 4500 цеховых организаций, а количество коммунистов достигало 164 тыс. человек<sup>1</sup>. В условиях многопартийности начала 1990-х гг. количество политических организаций резко выросло, но их влияние и ресурсный потенциал как в масштабах всей страны, так и в регионах существенно сократились. Однако такое положение дел существовало недолго. В последние годы наблюдается энергичная попытка вернуть партии как политическому институту былой авторитет. Федеральный центр демонстрирует желание создать «компактную партийную систему» с ограниченным числом эффективных «игроков» и системообразующей партией власти.

За последние несколько лет количество политических партий значительно уменьшилось. Если в 2006 г. их было зарегистрировано 35, то в 2007 г. Министерство юстиции РФ перерегистрировало только 15 партийных организаций<sup>2</sup>. Самой многочисленной в последние годы была и остается партия «Единая Россия». В 2005 г. в ней насчитывалось 860 тыс. человек, а к началу 2009 г. количество партийцев выросло до 1 млн 931 тыс. человек. Единороссы имеют региональные отделения во всех 83 субъектах РФ. Второй по численности, хотя и с большим отставанием, является партия «Справедливая Россия». До выборов в Государственную думу 2007 г., когда в общественном сознании она ассоциировалась с кремлевским проектом второй партии власти, в ней насчитывалось 437 тыс. членов. К настоящему времени в рядах партии осталось лишь 402 тыс. человек. Видимо, сказалось разочарование итогами федеральных выборов.

Относительно крупными структурами Российской Федерации можно назвать также КПРФ — 152 тыс. человек, ЛДПР — 168 тыс. человек. В аграрной партии в 2007 г. состояло 163 тыс. человек, но в 2008 г. руководство приняло решение о слиянии партии с «Единой Россией». Партия «Мира и Единства» (в 2006 г. — 106 тыс. человек) приняла решение присоединиться к «Патриотам России», что практически не повлияло на ее численность. Так, если в 2007 г. «Патриоты» насчитывали 84 тыс. человек, то в 2009 г. количество членов увеличилось до 87 тыс. Остальные партии имеют малочисленные организации<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Государственный архив социально-политической истории Тюменской области. ф. 1545. оп. 1. д. 1172в. л. 221; ф. 124. оп. 248. д. 1. л. 15.

<sup>2</sup> См.: Центральная избирательная комиссия РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/> (дата обращения: 15.05.09).

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL: <http://mi№just.lgg.ru/ru/activity/№ko/partii/> (дата обращения: 15.05.09).

---

Вместо самораспустившихся СПС, демпартии и «Гражданской силы» образовалась партия «Правое дело» численностью 56 тыс. человек. К началу 2009 г. в легальном политическом пространстве осталось всего 7 политических партий.

Следует отметить, что расклад политических сил в Тюменской области во многом повторяет общероссийские тенденции (таблица 1). Если в 2007 г. регистрационная служба по Тюменской области, ХМАО и ЯНАО официально зарегистрировала 14 партий, то в начале 2009 г. их осталось 7.

Во всех трех частях сложноустроенного субъекта смогли зарегистрироваться отделения только 3-х политических партий: «Единая Россия», «Справедливая Россия» и ЛДПР. В каждой из частей «матрешки» единороссы добились наибольшего политического влияния. Коммунистическая партия имеет собственные структуры в Тюменской области и ХМАО.

Если рассмотреть проблему в территориальном разрезе, то видно, что наибольшее количество политических партий функционируют на юге «тюменского края»: в 2007 г. — 13, в 2009 г. — 7. Это можно объяснить статусом областной столицы, сосредоточением важных финансовых потоков, большей концентрацией населения в крупных городах, более выгодным географическим положением относительно округов, развитыми политическими традициями. На территории Югры в 2007 г. было зарегистрировано 7 партий, сейчас их осталось пять. В Ямало-Ненецком округе за аналогичный период число организаций сократилось с 4-х до 3-х. Меньшая активность в северных районах связана, на наш взгляд, с особенностями климата, узкой специализацией экономики, малым количеством крупных городов.

Традиционно плохо обстоят дела в регионе у либеральных организаций. Партия «Правое дело» в 2009 г. организационно была заявлена пока только на юге Тюменской области, что не позволяет в настоящий момент объективно оценить ресурсные возможности новых «правых» в крае.

В современных условиях одним из важнейших становится медийный ресурс. Если на федеральном уровне проблема информационного сопровождения решена, то на региональном — специализированная пресса практически отсутствует. В Тюменской области ни у одной из партий нет канала для оперативного общения с электоратом. Изредка в крупных населенных пунктах, как правило, перед выборами появляются листовки или малотиражные газеты и журналы. Интернет-сайты во всех трех субъектах Федерации имеют партии «Единая Россия», «Справедливая Россия» и ЛДПР. Коммунистическая партия обладает собственным электронным ресурсом только на юге области. Остальные организации не располагают таким прогрессивным средством политического влияния, что уменьшает их шансы в информационной борьбе за голоса избирателей и потенциальных сторонников, особенно молодежи. Более того, местные отделения и не пытаются создавать дополнительные информационные поводы для увеличения своей популярности, даже партийные конференции и пленумы проходят в полуподпольном режиме.

Необходимо оговориться, что законодательство обязывает государственные СМИ предоставлять партиям эфирное время в период избирательных кампаний. Однако практика показала, что во время подготовки ряда выборов

---

Таблица 1<sup>1</sup>

## Региональные отделения политических партий, зарегистрированные Минюстом РФ

| Название партии<br>Руководитель   | Тюменская область     |         |              | ХМАО                  |         |              | ЯНАО                  |         |              |
|---|-----------------------|---------|--------------|-----------------------|---------|--------------|-----------------------|---------|--------------|
|   | численность<br>(чел.) |         | мест<br>отд. | численность<br>(чел.) |         | мест<br>отд. | численность<br>(чел.) |         | мест<br>отд. |
|   | 2007 г.               | 2009 г. |              | 2007 г.               | 2009 г. |              | 2007 г.               | 2009 г. |              |
| 1. Всероссийская политическая партия «Единая Россия» / Секретари политсоветов рег. отд.: Тюмен. обл. – Усольцев С.Л.; ХМАО – Сидоров А.Н.; ЯНАО – Яшкин Н.Н.      | 14520                 | 15441   | 26           | 13028                 | 14304   | 22           | 7719                  | 9374    | 13           |
| 2. Политическая партия «Справедливая Россия» / Председатели советов рег. отд.: Тюмен. обл. – Пискайкин В.Ю.; ХМАО – Сердюк М.И.; ЯНАО – Степанченко В.И.          | 1574                  | 1599    | 14           | 1766                  | 1737    | 11           | 1099                  | 1112    | 9            |
| 3. Политическая партия «КПРФ» / Первые секретари рег. отд.: Тюмен. обл. – Чертишев В.С.; ХМАО – Кононов В.В.  | 944                   | 1000    | 23           | 569                   | 728     | 24           | –                     | –       | –            |
| 4. Политическая партия «Либерально-демократическая партия России» / Координаторы рег. отд.: Тюмен. обл. – Харланов Е.М.; ХМАО – Малышев А.Н.; ЯНАО – Лазарев М.Н. | 992                   | 992     | 15           | 1658                  | 1658    | 22           | 1130                  | 1130    | 9            |
| 5. «Аграрная партия России»   | 1125                  | ликв.   | н. д.        | 252                   | ликв.   | н. д.        | –                     | ликв.   | –            |
| 6. Российская политическая партия Мира и Единства   | –                     | ликв.   | –            | –                     | ликв.   | –            | –                     | ликв.   | –            |
| 7. «Российская объединенная демократическая партия “Яблоко”» / Предс. рег. отд.: Тюмен. обл. – Аверин М.В.; ХМАО – Шмут Ю.К.                                      | 518                   | 511     | н. д.        | 291                   | 296     | н. д.        | –                     | –       | –            |
| 8. Политическая партия «Патриоты России» / Рук. рег. отд.: Тюмен. обл. – Зиновьев В.Н.  | 625                   | 625     | н. д.        | –                     | –       | –            | –                     | –       | –            |
| 9. Российская экологическая партия «Зеленые»  | 664                   | ликв.   | н. д.        | –                     | ликв.   | –            | –                     | ликв.   | –            |
| 10. Политическая партия «Народный Союз»   | 1780                  | ликв.   | н. д.        | –                     | ликв.   | –            | –                     | ликв.   | –            |
| 11. «Партия социальной справедливости»  | 275                   | ликв.   | н. д.        | –                     | ликв.   | –            | –                     | ликв.   | –            |
| 12. «Партия возрождения России»   | 2815                  | ликв.   | н. д.        | –                     | ликв.   | –            | –                     | ликв.   | –            |
| 13. Политическая партия «Союз правых сил»   | 391                   | ликв.   | 6            | 266                   | ликв.   | 9            | –                     | ликв.   | –            |
| 14. «Демократическая партия России»   | –                     | ликв.   | –            | –                     | ликв.   | –            | 424                   | ликв.   | н. д.        |
| 15. Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила»  | 260                   | ликв.   | 3            | –                     | ликв.   | –            | –                     | ликв.   | –            |
| 16. Всероссийская политическая партия «Правое дело» / Предс. рег. отд.: Тюмен. обл. – Василенко Д.Б.  | –                     | 800     | н. д.        | н. д.                 | н. д.   | н. д.        | н. д.                 | н. д.   | н. д.        |

Ресурсы как фактор политического успеха партии в регионе  
(на примере Тюменской области)

83

Д.В. Сердюков

<sup>1</sup> Таблица составлена по данным Минюста РФ: <http://mi.njust.lgg.ru/ru/activity/№ko/partii/>; Тюменского регионального отделения партии «Единая Россия»: <http://www.tm.edi.neros.ru/regio№otdel/otdele№iya/>; Ханты-Мансийского регионального отделения партии «Единая Россия»: [http://www.edi.neros-ugra.ru/i№dex.php?optio№=com\\_co№te№t&task=view&id=30&Itemid=53](http://www.edi.neros-ugra.ru/i№dex.php?optio№=com_co№te№t&task=view&id=30&Itemid=53); Ямало-Ненецкого регионального отделения партии «Единая Россия»: <http://old.edi.neros.ru/№ews.html?rid=1908&x=7&y=16>; Тюменского регион-го отделения партии «Справедливая Россия»: [http://www.tyume№.spravedlivo.ru/about/leaders/group\\_6/](http://www.tyume№.spravedlivo.ru/about/leaders/group_6/); Ханты-Мансийского регионального отделения партии «Справедливая Россия»: <http://www.hmao.spravedlivo.ru/about/local/>; Тюменского областного отделения КПРФ: <http://kprf72.ru/№ews/read-177.htm>; Тюменского регионального отделения партии «Правое Дело»: <http://democrats.ru/wps/archives/1353>.

2005–2007 гг. в Тюменской области активность на телеэкранах и страницах газет проявили не многие партийные организации. В первую очередь это «Единая Россия», «Справедливая Россия», ЛДПР и КПРФ. Остальные политические силы, особенно в северных округах, были незаметны.

Отсутствие специализированной печати не означает абсолютного информационного вакуума. Новостные передачи телекомпаний «Регион-Тюмень», «Югория», «Югра», «Ямал-Регион» и другие отводят в своем эфире время для освещения партийной тематики, но, как правило, речь идет о фракционной работе депутатов в федеральном, региональных и местных парламентах, отчетах и пресс-конференциях глав исполнительной власти области и округов. Поэтому объем информации о политиках-единороссах на региональных каналах значительно превышает сведения об их оппонентах. Это скорее укладывается в общероссийскую тенденцию, чем является местной особенностью. В «Единую Россию» входит 73 губернатора<sup>1</sup>.

Доминирование представителей одной политической партии в медийном пространстве наводит на мысль об использовании административного ресурса. Он обеспечивается, как правило, руководящими позициями партийцев в структурах власти, прежде всего исполнительной. Практически все губернаторы региона являются выходцами из партийной и комсомольской номенклатуры, позиционируют себя как преуспевающие политики и ассоциируются с партиями власти. Например, бывший губернатор Тюменской области С.С. Собянин в апреле 1999 г. входил в инициативную группу блока «Вся Россия», затем был избран членом Высшего совета «Единой России». Его приемник В.В. Якушев тоже является высокопоставленным единороссом.

А.В. Филипенко с конца 1980-х гг. является бессменным главой исполнительной власти Югры, в 1999 г. поддержал блок «Отечество — Вся Россия», позже вошел в Высший совет «Единой России». Губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа Ю.В. Неелов так же, как и его коллеги состоял в КПСС, поддерживал ВОПД «Наш дом — Россия», является членом Высшего совета «Единой России»<sup>2</sup>. Руководители субъектов имеют постоянный доступ к СМИ и располагают возможностью поддерживать или критиковать ту или иную партию. В данном случае административный ресурс переплетается с личностным или репутационным. Естественно, что они делятся частью своего авторитета с однопартийцами. Традиционно губернаторы возглавляют списки «Единой России» на выборах в Госдуму, да и на региональном уровне оказывают поддержку коллегам.

Немаловажным для политической организации является электоральный ресурс. Особенное значение играет поддержка со стороны населения в предвыборный период. Так, в марте 2005 г. незадолго до выборов в Думу ЯНАО был проведен социологический замер. Социологи выяснили, что поддержка партии «Единая Россия» достигла 59 %. Значительно меньше оказались рейтинги у других партий: КПРФ — 4 %, СПС — 2 %, «Родина» — 10 %. По мнению респондентов, выбор во многом оказался обусловлен личной популярностью губернатора Ю.В. Неелова, возглавляющего избирательный список «Единой

<sup>1</sup> См.: *Нагорных И.* Губернаторам пришлют замполитов. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?Docs ID=1115820&nodesID=2> (дата обращения: 15.05.09).

<sup>2</sup> См.: Рейтинг персональных страниц и электронных библиотек VIPERSON. URL: <http://www.viperson.ru/> (дата обращения: 15.05.09).

России». Именно в этой партии респонденты видели реальную силу, способную отстаивать интересы северян на всех уровнях государственной власти<sup>1</sup>.

В марте 2006 г. в преддверии выборов депутатов Думы ХМАО окружная социологическая служба изучила политические предпочтения жителей. Почти 40 % югорчан были готовы поддержать «Единую Россию», КПРФ симпатизировали 7,4 %, ЛДПР отдали предпочтение 11,6 %, 17 % респондентов не определились с выбором<sup>2</sup>. Через год, в марте 2007 г. состоялись выборы депутатов Тюменской областной Думы. За месяц до этого аналитическое управление департамента информационной политики области провело телефонный опрос с целью прояснить симпатии населения. КПРФ поддержали — 4 % избирателей, ЛДПР — 1,25 %. За «Единую Россию» было отдано 21 % потенциальных голосов, а 20 % тюменцев уверено заявили, что именно «Единая Россия» станет победителем выборов. Однако более 60 % жителей не смогли определиться с выбором<sup>3</sup>. Психологи утверждают, что колеблющиеся массы в последний решающий момент всегда тяготеют к сильному. Таким образом, видно, что «Единая Россия» во всех частях «тюменской матрешки» сумела заручиться поддержкой граждан.

Еще один важный ресурс — финансовый. Обладая мощной финансовой базой, можно компенсировать отсутствие других ресурсов. В этом вопросе безоговорочным лидером является «Единая Россия». Ее доходы год от года неуклонно растут. Так, если в 2005 г. касса партии составляла 1 млрд руб., в 2006 г. она увеличилась до почти 1,5 млрд руб., в выборный 2007 г. совокупный доход достиг рекордных 2 млрд руб. В 2008 г. объем финансов партии вернулся на прежний, довыборный, уровень — 1,5 млрд руб. В целом доходы единороссов всегда многократно превышали финансы других партий.

Достаточно крупные бюджеты на протяжении последних лет имели «Справедливая Россия», КПРФ и ЛДПР. Их ежегодные доходы в 2006–2008 гг. колебались возле отметки 150–250 млн руб., а в электоральный 2007 г. приблизились к 500–550 млн руб. Отчеты других партий указывают на то, что их доходы формировались по-разному, но не возрастали. Единственным высокодоходным был год выборов (2007) в Государственную Думу РФ. Тогда партии «Яблоко», «Патриоты России» смогли пополнить свои бюджеты до 180 млн руб., а СПС — до 380 млн руб. В остальное время, как и у других организаций, их прибыль исчислялась лишь десятками миллионов рублей<sup>4</sup>.

Необходимо отметить, что территориальные избиркомы не занимаются системно публикацией финансовых отчетов парторганизаций. Поэтому помимо анализа доходов нам приходилось ссылаться на данные о расходах партий, затраченных на финансирование региональных отделений, но даже такой поверхностный подход позволяет сформировать представление об их возможностях (таблица 2).

<sup>1</sup> См.: Информационное агентство REGNUM. URL: <http://pda.regnum.ru/news/yamal/424360.html> (дата обращения: 15.05.09).

<sup>2</sup> См.: Официальный веб-сайт органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: [http://admhmao.ru/committe/Admin/kom\\_aos/Issled/2005/6.htm](http://admhmao.ru/committe/Admin/kom_aos/Issled/2005/6.htm) (дата обращения: 15.05.09).

<sup>3</sup> См.: Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: [http://old.adm.tyumen.ru/strogalshikov\\_10](http://old.adm.tyumen.ru/strogalshikov_10) (дата обращения: 15.05.09).

<sup>4</sup> См.: Центральная избирательная комиссия РФ. URL: [http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn\\_otchet.jsp](http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet.jsp) (дата обращения: 15.05.09).

Таблица 2<sup>1</sup>

Сведения о формировании (доходах или расходах) денежных средств политических партий (в тыс. руб.)

| Название партии                        | Тюменская область     |                |                | ХМАО                  |                |                | ЯНАО                  |                |                |
|--|-----------------------|----------------|----------------|-----------------------|----------------|----------------|-----------------------|----------------|----------------|
|  | 2007 г. доход         | 2006 г. расход | 2007 г. расход | 2007 г. доход         | 2006 г. расход | 2007 г. расход | 2007 г. доход         | 2006 г. расход | 2007 г. расход |
| 1. «Единая Россия»                     | 4271                  | 5544           | 7082           | 6314                  | 12633          | 11846          | 6910                  | 8961           | 13300          |
| 2. «Справедливая Россия»               | 365                   | 959            | 1280           | 185                   | 995            | 1176           | 502                   | 862            | 976            |
| 3. «КПРФ»                              | 129                   | 129            | 1192           | 128                   | 463            | 253            | 80                    | 112            | 652 расх.      |
| 4. «ЛДПР»                              | 25 на выборы и конф-и | —              | 499 на выборы  | 73 на выборы и конф-и | 689 на выборы  | 0              | 45 на выборы и конф-и | 0              | 0              |
| 5. «Аграрная партия России»            | 30                    | 28             | 303            | —                     | —              | —              | —                     | —              | —              |
| 6. «Яблоко»                            | 64                    | 74             | 222            | 54                    | 101            | 132            | —                     | —              | —              |
| 7. «Патриоты России»                   | 30                    | 518            | 220            | —                     | —              | —              | —                     | —              | —              |
| 8. «Зеленые»                           | —                     | —              | —              | —                     | —              | —              | —                     | —              | —              |
| 9. «Народный Союз»                     | —                     | 48             | 60             | —                     | —              | —              | —                     | —              | —              |
| 10. «Партия социальной справедливости» | 303                   | 33             | 38             | —                     | —              | —              | —                     | —              | —              |
| 11. «СПС»                              | 105                   | 175            | 1280           | 0.7                   | 2145 на выборы | 300            | —                     | —              | —              |

Из данных таблицы видно, что на региональном уровне, как и на федеральном, несравненным лидером по доходам и расходам является «Единая Россия». Разрыв в доходах (расходах) по сравнению с другими партиями является критическим, остальные политические игроки в совокупности не обладают и половиной финансовых ресурсов единороссов. Хорошим финансовым потенциалом обладает партия «Справедливая Россия». Уступают в возможностях, но все же располагают достаточными средствами для политической деятельности ЛДПР и КПРФ. Львиная доля их партийных доходов формируется за счет пожертвований юридических лиц.

Предположение о большом значении партийных ресурсов подтверждают итоги выборов региональных органов власти в 2005–2007 гг. Так, формирование Государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа IV созыва прошло в два этапа: 27 марта 2005 г. и довыборы 23 октября 2005 г. Ямальская Дума состоит из 22 депутатов: 11 народных представителей избраны по единому избирательному округу (партийным спискам), 8 представителей — по одномандатным избирательным округам, 3 представителя — по многомандатно-

<sup>1</sup> Таблица составлена по данным Центральной избирательной комиссии РФ (URL: [http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn\\_otchet.jsp](http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet.jsp)); Избирательной комиссии Тюменской области (URL: <http://tyumen.izbirkom.ru/way/927536.html>); Избирательной комиссии ХМАО (URL: <http://www.admhmao.ru/power/izkom>); Избирательной комиссии ЯНАО (URL: <http://yamalNeeNetsk.izbirkom.ru/>).

му избирательному округу<sup>1</sup>. По единому избирательному округу 5 %-й барьер преодолели только три политические партии: «Единая Россия» — 60 %, «Родина» — 11 % и КПРФ — 7 %. Партия «Родина» получила 2 места, КПРФ — 1 место, 5 независимых депутатов. Только единороссам удалось сформировать собственную фракцию, состоящую из 16 человек<sup>2</sup>. Все руководящие посты заняли представители «Единой России». Возглавляет Думу член правящей партии С.Н. Харючи, «медведям» достались 5 из 6 профильных комитетов и все 6 депутатских комиссий.

12 марта 2006 г. в Югре состоялись выборы депутатов окружной Думы четвертого созыва. Впервые они проводились в рамках смешанной избирательной системы: по партийным спискам — 14 мест, одномандатным округам — 11 мест и единому трехмандатному округу — 3 места. Депутатами стали 28 человек. 5 %-й барьер преодолели 4 политические партии: «Единая Россия» набрала 54 %, ЛДПР — 10 %, КПРФ — 9 %, Российская партия пенсионеров — 9 %<sup>3</sup>. Парламентское большинство представляют 22 депутата от фракции «Единая Россия».

После ликвидации партии пенсионеров и конфликта с лидером окружного отделения партии «Родина» М.И. Сердюком депутат В.Н. Зиновьев (от партии пенсионеров) возглавил Тюменское региональное отделение партии «Патриоты России», а созданная «Справедливая Россия» потеряла потенциального представителя в окружном парламенте. В составе депутатского корпуса 2 члена ЛДПР. За партией КПРФ числилось 2 мандата: А.В. Смирнова и Г.Н. Хотмирова. Однако Г.Н. Хотмиров после конфликта с первым секретарем окружкома партии В.В. Кононовым неожиданно для товарищей перешел к единороссам, и численность фракции увеличилась до 23 человек.

В результате этого председателем окружной Думы был избран В.С. Сондыков, заместителями — А.И. Сальников, А.Н. Сидоров, Е.Д. Айпин. Все состоят в партии власти<sup>4</sup>. Три из четырех депутатских комиссий принадлежат им же. Комиссию по регламенту, вопросам депутатской деятельности и этике возглавляет формально беспартийный Ю.И. Важенин (ген. директор ООО «Газпром переработка»), но его кандидатура была выдвинута «Единой Россией».

Выборы депутатов Тюменской областной Думы четвертого созыва состоялись 11 марта 2007 г. Было избрано 34 депутата: 17 — по единому избирательному округу и 17 — по одномандатным избирательным округам. За единороссов проголосовало 65 % жителей Тюменской области, ХМАО и ЯНАО. ЛДПР набрала 10 % голосов, «Справедливая Россия» — 8 %, КПРФ — 8 %<sup>5</sup>. Избирательное

<sup>1</sup> См.: Выборы депутатов Государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2005. Электоральная статистика. Салехард, 2006. С. 7, 136.

<sup>2</sup> См.: Сайт законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. URL: <http://dumyanao.ru/index.php?do=cat&category=edinirosy> (дата обращения: 15.05.09).

<sup>3</sup> См.: Сайт избирательной комиссии ХМАО. URL: <http://www.admhmao.ru/power/izcom/itogy/index.htm> (дата обращения: 15.05.09).

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: <http://www.dumahmao.ru/top/tmv/generalinformation/> (дата обращения: 15.05.09).

<sup>5</sup> См.: Сайт избирательной комиссии Тюменской области. URL: <http://www.tyumen.izbirkom.ru/way/F81D816F-A4ED-4423-BE30-A75BB37CADB3/obj/2D09EE-DE-024B-4904-9DE2-938610F80A4D.html> (дата обращения: 15.05.09).

объединение ЛДПР получило 2 мандата, «Справедливая Россия» — 1, КПРФ — тоже 1. К 13 депутатам, прошедшим по единому избирательному округу, присоединились одномандатники-единороссы, и сформировалась большая фракция «Единой России» (30 человек). Председатель Думы С.Е. Корепанов, его заместители, руководители 5 комитетов и постоянной комиссии принадлежат к партии власти<sup>1</sup>.

Таким образом, во всех трех законодательных собраниях сложноустроенного субъекта абсолютное большинство депутатских мест принадлежит «Единой России». Единороссы имеют не только количественное, но и качественное превосходство перед своими конкурентами, контролируя все ключевые посты. Это не является особенностью «тюменской матрешки», аналогичная ситуация наблюдается в России практически повсеместно. «Единая Россия» имеет большинство в 79 из 83 законодательных собраний, что позволяет называть ее партией власти<sup>2</sup>. Исполнительные органы также находятся под контролем губернаторов-единороссов. Успех «Единой России» обеспечен благодаря мощной ресурсной базе. Остальные политические партии представлены в региональных властных структурах в пропорциях, примерно соответствующих имеющимся ресурсам, что подтверждает нашу гипотезу о значимости ресурсного фактора.

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Тюменской областной Думы. URL: <http://www.duma72.ru/> (дата обращения: 15.05.09).

<sup>2</sup> См.: *Хамраев В.* Губернаторов уступают партиям. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=11110176&nodesID=2> (дата обращения: 15.05.09).

**А.П. Кошкин,**

*доктор политических наук, профессор  
Российской экономической академии  
им. Г.В. Плеханова*

**О.А. Сергеева,**

*преподаватель Военной академии войсковой  
ПВО ВС РФ (г. Смоленск)*

---

### **Политические аспекты влияния власти на развитие малого бизнеса в современной России**

Сегодня все политики, экономисты, государственные и общественные деятели признают необходимость оказания помощи малому бизнесу. Однако как только начинается научная дискуссия или производится попытка реально помочь этому бизнесу, их организаторы сразу же сталкиваются с ключевым вопросом: как это сделать? В нашей стране власть также демонстрирует заинтересованность в развитии малого бизнеса, подчеркивает свою готовность нести ответственность перед обществом за выполнение этой важной задачи. Тем не менее в России много людей, достаточно скептически относящихся к многочисленным заверениям политического руководства государства

---



о поддержании предпринимательской активности населения. Об этом свидетельствуют результаты общероссийских социологических опросов<sup>1</sup>.

Следует признать, что экономические и управленческие новации, предлагаемые Президентом и председателем Правительства РФ, пока не привели к массовому развитию сферы малого бизнеса. По данным ВЦИОМ, наиболее острыми проблемами, мешающими развитию бизнеса в России, являются недостаток квалифицированных кадров (52 % опрошенных бизнесменов), избыточно высокие налоги/неэффективное налоговое администрирование (45 %), коррупция на всех уровнях власти (43 %), высокие административные барьеры (42 %)<sup>2</sup>. По всей видимости, в условиях политической демократии в научном анализе нуждается процесс формирования в нашей стране института государственного регулирования развития малого бизнеса.

Оказалось, что регулирующую (а не управленческую) деятельность государства в отношении малого бизнеса до сих пор изучали в основном экономисты<sup>3</sup> (в условиях государственной экономики, как известно, бизнеса вообще не было). По теме регулирования бизнес-деятельности ими защищено более 130 кандидатских и докторских диссертаций. Политологи же на основе принятого в 1995 г. Федерального закона № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»<sup>4</sup> чаще рассматривали (и по старинке рассматривают сейчас) некую, условно назовем ее «поддерживающей», деятельность со стороны власти. Объектом и предметом исследований при этом являются политические интересы и политическая активность российского бизнеса, степень его политизации, взаимоотношения между бизнесом и властью<sup>5</sup>, а разнообразная политико-регулирующая активность государственных структур и иных политических институтов в отношении бизнеса принимается во внимание гораздо реже.

При этом большинство российских исследователей полагают, что решение экономических интересов в России тесно связано с властными структурами и государством, поэтому предприниматели имеют также политические интересы. Именно эти интересы в основном и изучаются политологами (например, достаточно обстоятельный анализ произведен в трудах И.Н. Бурхановой, Ю.В. Кораблина, Л.Е. Ракова) в своих научных исследованиях. Так, М.М. Ерошин пишет

<sup>1</sup> По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) особое беспокойство предпринимателей вызывает ситуация с судебной защитой (лишь в 7 из 80 регионов России респонденты оценили ее как благоприятную) и доступ к производственным площадям, включая офисные помещения (благоприятная ситуация зафиксирована только в 3 из 80 регионов). URL: [http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/2363.html?no\\_cache=1&cHash=f5e8d10b7e](http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/2363.html?no_cache=1&cHash=f5e8d10b7e)

<sup>2</sup> URL: [http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskiiarkhiv/item/single/9720.html?no\\_cache=1&cHash](http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskiiarkhiv/item/single/9720.html?no_cache=1&cHash) (дата обращения: 17.06.09).

<sup>3</sup> Отметим научные исследования по этой теме М.В. Бабунько, Т.И. Барышевой, Р.А. Баркенхоевой, А.В. Виленского, И.Н. Герчиковой, Л.Н. Макаревича, Ю.И. Молиборга, О.Н. Муштука, С.В. Поповой и ряда других отечественных ученых.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 25, ст. 2343. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 24 июля 2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4006).

<sup>5</sup> Орлова Е.В. Власть, собственность и предпринимательство в России // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 1. С. 163–169.

о том, что «...политика российского государства в отношении малого бизнеса (как категория политической науки и системная деятельность) пока не стала объектом и предметом самостоятельных диссертационных исследований»<sup>1</sup>.

Безусловно, малый бизнес влияет на политические процессы, что выражается в нескольких аспектах. Во-первых, малый бизнес может выступать амортизатором социальной напряженности, поскольку именно он является фундаментальной основой формирования «среднего класса» и ослабления социальной дифференциации социума, присущей рынку. В перспективе именно малый бизнес станет основой формирования в стране гражданского общества<sup>2</sup>. Во-вторых, малый бизнес — источник и резерв обученных кадров, охватывающий подавляющее большинство мест производственного обучения. В-третьих, скорее всего, предприниматели сформируют свои политические структуры (например, партии, объединения), которые целенаправленно будут отстаивать политические и иные интересы бизнеса в целом, в том числе и малого. В-четвертых, структуры малого бизнеса, по всей видимости, могут смягчать отношения между государством и крупным бизнесом, а со временем и интегрироваться с крупным бизнесом.

Обычно исследователи отмечают, что в России уже сформирована эффективная правовая база функционирования малого бизнеса (то есть издано немалое количество законов и подзаконных правовых актов), а некоторые пишут о предпринимательском праве как сложившейся системе<sup>3</sup>. Однако, по мнению самих предпринимателей, пока взаимоотношения малого бизнеса и власти далеко не всегда определяются правовыми нормами. Так, по данным социологических опросов, сами российские предприниматели среди угроз собственному бизнесу на первое место ставят нестабильность налогового законодательства и хотели бы ощущать эффективную господдержку на всех этапах становления и функционирования своих малых предприятий. На вопрос «Как Вы оцениваете эффективность действия Федерального закона “О государственной поддержке малого предпринимательства в России”?» 50 % опрошенных предпринимателей в Смоленской области ответили: «эффективность низкая», а 18 % — «Закон не эффективен»<sup>4</sup>.

Важно также отметить, что в 2006 г. был принят Федеральный закон № 19-ФЗ<sup>5</sup>, ст. 35 которого признает утратившей силу ст. 14 Федерального закона от 1995 г. № 88-ФЗ. Ранее в связи с принятием в 2004 г. Федерального закона № 122-ФЗ<sup>6</sup> (ст. 156) утратили силу ст. 2, 8, 9, 10, 15 и 22 Закона № 88-ФЗ, а еще ранее в 2002 г. Федеральным законом № 31-ФЗ<sup>7</sup> существенно урезана

<sup>1</sup> Ерошин М.М. Политика государства по поддержке малого и среднего бизнеса в современных условиях реформирования российского общества (на примере Московского региона): дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 18.

<sup>2</sup> См.: Аuzан А.А. Три публичные лекции о гражданском обществе. М., 2006. С. 24–25.

<sup>3</sup> См.: Современное законодотворчество и правоприменение: тезисы докладов международной научно-практической конференции / под ред. Г.Я. Борисевич и др. Пермь, 2008. С. 186–188.

<sup>4</sup> Егоров А.Г., Кузьмина Л.А., Юхименко И.А. Малое предпринимательство: институциональная эволюция в контексте мирового и российского опыта. Смоленск, 2005. С. 277.

<sup>5</sup> См.: Соб. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 6, ст. 636.

<sup>6</sup> См.: Там же. 2004. № 35, ст. 3607.

<sup>7</sup> См.: Там же. 2002. № 12, ст. 1093.

ст. 4 этого Закона. В итоге более трети из 23 статей Закона № 88-ФЗ, в которых говорилось, что такое малое предпринимательство и как государство должно его поддерживать, утратили силу<sup>1</sup>. Иначе говоря, если ранее субъект малого предпринимательства мог пытаться ухватиться за какие-нибудь из 23 так называемых «соломинок» — статей закона о господдержке малого предпринимательства, то теперь количество этих «соломинок» значительно уменьшилось<sup>2</sup>.

Ряд специалистов отмечают, что в России сформирована финансово-кредитная система, позволяющая большинству бизнес-предприятий эффективно функционировать, а государству — осуществлять целенаправленные финансовые программы поддержки малого бизнеса. Полагаем, что ситуация вовсе не может быть оценена так однозначно положительно — об этом в настоящее время пишут многочисленные отечественные исследователи<sup>3</sup>. Следует учитывать, что в реальности малые предприниматели фактически не имеют доступа на рынок капитала, поэтому этот сектор экономики всегда испытывает недостаток финансовых средств (для развития предприятий или поддержания их на плаву). Недостатки сложившейся в России финансово-кредитной системы особенно четко высветил мировой кризис, показав, что даже целенаправленно выделенные бюджетные и иные средства часто не доходят до субъектов реальной экономики. Так, по данным Росстата, значительно снизился индекс физического объема инвестиций в основной капитал в нашей стране<sup>4</sup> (таблица 1).

Таблица 1

Динамика индекса промышленного производства в Российской Федерации в 2009 г. (в % к соответствующему месяцу 2008 г.)

| январь | февраль | март | апрель |
|--------|---------|------|--------|
| 84     | 86,8    | 86,3 | 83,1   |

Неоднократные заявления Президента России о большом инновационном потенциале нашей страны и его максимально эффективном использовании в интересах малого бизнеса пока не подкрепляются ростом экономических показателей. По данным многочисленных исследований, всего лишь 11–13 % обследованных российских предприятий являлись инновационно активными<sup>5</sup>. Профессор С.С. Сулакшин акцентирует внимание на том, что в нашей стране самыми низкодоходными являются самые актуальные в современном экономическом мире интеллектуальные, инновационно-чувствительные виды деятельности<sup>6</sup>. Вместе с тем

<sup>1</sup> <http://www.fin-izdat.ru/journal/buhrighit/detail.php?ID=7075>.

<sup>2</sup> В США доля внутреннего валового продукта (ВВП), приходящаяся на семейный (в нашей терминологии) — малый бизнес, составляет более 60 %. В России же доля ВВП, приходящаяся на малый бизнес, едва превышает 10 %. URL: <http://www.kommentarii.ru/pc/search/малый%20бизнес/1> (дата обращения — 17.06.09).

<sup>3</sup> См.: Сулакшин С.С. Российская экономика: от сырья к знаниям (технология перехода). М., 2008. С. 44–58.

<sup>4</sup> URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения — 17.06.09).

<sup>5</sup> См.: Курочкин В.Н. Правовое обеспечение инновационной деятельности в интересах экономической безопасности России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

<sup>6</sup> См.: Сулакшин С.С. Указ. соч. М., 2008. С. 11.

опыт Китая свидетельствует, что в модернизации исключительно важную роль играет именно малый бизнес. Международные исследования также показывают, что каждый рубль, вложенный в инновации малого бизнеса, приносит в 24 раза больше прибыли по сравнению с прибылью крупных компаний<sup>1</sup>.

Напомним, что инновационную проблематику как ориентир для власти и бизнеса (в том числе и малого) актуализировал Президент России Д.А. Медведев на V Красноярском экономическом форуме «Россия 2008–2020. Управление ростом». Глава государства сказал об инновационности как о приоритете общественного развития в связи с обеспечением доступа граждан к образованию, знаниям и всему массиву информации, накопленному человечеством<sup>2</sup>. Президент России уверен, что «... у нас общество с блестящим инновационным потенциалом, о креативности нашей нации говорится везде»<sup>3</sup>. Однако с мнением главы государства согласны далеко не все ученые и специалисты. Так, эксперты ИМЭМО РАН оценили вероятные источники новых технологий в России и приоритетные направления научно-технического развития нашей страны следующим образом: 33 % экспертов такими источниками назвали государственные научные центры или институты, 15 % — российские инновационные фирмы, 50 % — транснациональные кампании и 67 % — стратегические альянсы российских и зарубежных разработчиков<sup>4</sup>.

Следовательно, в целом предпринимательская среда видит озабоченность высшей власти развитием малого бизнеса, однако, сформировавшаяся система воздействия власти на экономику пока не демонстрирует высокой эффективности для самого бизнеса. Аналогичную позицию занимает часть политической элиты России. Так, первый вице-премьер РФ И. Шувалов в преддверии Петербургского экономического форума 2009 г. подчеркнул, что правительство РФ по-прежнему не удовлетворено условиями для создания малого бизнеса и сроками реализации в нем намеченных проектов<sup>5</sup>. Одной из важнейших причин такого положения, на наш взгляд, является институциональная неразвитость системы государственного регулирования процесса развития малого бизнеса.

Несомненно, формировать необходимые институты в современных государствах могут элитные группы, органы государственной власти, бизнес-структуры, общественно-политические институты и иные социально-экономические и даже некоторые так называемые духовные акторы (имеется в виду, в первую очередь, Русская православная церковь). Однако в нашей стране сформировалась и в настоящее время развивается политическая система такого качества, при которой даже для саморегулирующихся структур определяющими являются корпоративные интересы могущественных групп в государстве<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Егоров А.Г., Кузьмина Л.А., Юхименко И.А. Указ. соч. С. 47.

<sup>2</sup> По мнению Д.А. Медведева, построение национальной инновационной системы — сложная ключевая задача нашей экономики, и поэтому для российского общества необходима новая стратегия развития на основе знаний, информации и высокоэффективных технологий. См. подробнее: URL: [www.medvedev2008.ru](http://www.medvedev2008.ru) (дата обращения — 17.06.09).

<sup>3</sup> URL: [www.utrade.ru/?key=newsi&nid=61116](http://www.utrade.ru/?key=newsi&nid=61116) (дата обращения — 17.06.09).

<sup>4</sup> См.: *Инновационные приоритеты государства* / Отв. ред. А.А. Дынкин, Н.И. Иванова. М., 2005. С. 34.

<sup>5</sup> URL: <http://news.yandex.ru/yandsearch?cl4url/shuvalov-forum-anons.html>.

<sup>6</sup> См.: *Пивоваров Ю.С. Русская политическая традиция и современность*. М., 2006. С. 238–243.

Реальным ключевым субъектом государственного регулирования является госаппарат, а другие политические акторы фактически лишены возможности влиять на развитие малого бизнеса.

Полагаем, что в современной России так быть не должно, подобная система была уместна в СССР, где все хозяйствующие субъекты находились в государственной собственности, а государство управляло всеми экономическими процессами. Думается, государственная власть вряд ли успешно сможет управлять деятельностью субъектов, большинство из которых ему не подчинено (в системе рыночных отношений). Как отмечает профессор С.С. Сулакшин, в рыночной экономике важнее то, что государство создает мотивы и стимулы для добровольного согласования действий частных хозяйствующих субъектов с интересами государства и общества в целом, находя их баланс с интересами частного собственника<sup>1</sup>. Речь идет о регулирующей деятельности органов государственной власти как приоритетной в экономической политике. При этом, как пишет профессор В.В. Борисенко, государство должно быть гарантом рынка и партнером бизнесу, а не конкурентом ему<sup>2</sup>.

В связи с этим для исследователя-политолога важно предложить пути дальнейшей политической институализации воздействия власти на малый бизнес в контексте мирового и российского опыта. Эта проблема также нашла свое освещение в научных исследованиях. Например, ученые из Смоленска выделяют в качестве самостоятельных (называемых политическими) институтов госрегулирования бизнеса законодательство, объединение предпринимателей, кредитную поддержку, налоговое стимулирование<sup>3</sup>. Аналогичного подхода придерживается И.Ф. Владимирова, считающая, что «...политика господдержки малого предпринимательства включает налоговые, законодательные рычаги, меры информационной поддержки, обучения кадров, создания и поддержки сети бизнес-парков и т.п.»<sup>4</sup>. Несколько иначе систему политических институтов в отношении малого бизнеса видит Р.А. Баркенхоева, выделяя фискальные (исполнение бюджета), приказные (управление малым бизнесом), поддерживающие (функционирование малого бизнеса) и инвестиционные<sup>5</sup>. Можно констатировать, что Р.А. Баркенхоева понимает политику государства по отношению к малому бизнесу значительно шире, чем только его поддержку либо создание определенных, благоприятных условий для его развития.

Считаем возможным оспорить такую точку зрения. По всей видимости, вряд ли целесообразно все вышеперечисленные институты относить к политическим. Конечно, налоги и инвестиции при определенных обстоятельствах могут

<sup>1</sup> См.: Сулакшин С.С. Указ. соч. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Борисенко В.В. Наука и рыночные отношений в информационном обществе: социально-философский анализ. М., 2008. С. 20.

<sup>3</sup> См.: Егоров А.Г., Кузьмина Л.А., Юхименко И.А. Указ. соч. С. 137–138, 161–162, 209–210.

<sup>4</sup> См.: Владимирова И.Ф. Социально-экономические технологии предпринимательства в сфере услуг: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2003. С. 15–16.

<sup>5</sup> См.: Баркенхоева Р.А. Государственные инструменты развития отношений собственности в сфере малого бизнеса: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Владикавказ, 2003. С. 21–22.

активно использоваться в политическом процессе, и все же в демократическом государстве не только (а может, и не столько) власть может влиять на изменения налогов и инвестиций. Скорее следует признать, что разнообразные экономические субъекты формируют эти институты и затем активно их трансформируют<sup>1</sup> (впрочем, в России, например, налоговая нагрузка на малый бизнес продолжает оставаться непомерно высокой<sup>2</sup>).

Предложим свой вариант дальнейшей политической институализации воздействия органов государственной власти на малый бизнес (которое будет осуществляться, в первую очередь, в экономических целях).

Полагаем, что в России необходим переход от приоритетного влияния государственной власти на малый бизнес к влиянию политической элиты. Идеалом конфигурации взаимодействия, на наш взгляд, является треугольник: элита — государство — бизнес, а не вертикаль (внутри которой бизнес фактически не взаимодействует с политической элитой). Считаем, что такие современные институты, как Российский Союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата и другие объединения бизнесменов являются вполне эффективными институтами реализации интересов самих бизнесменов всех уровней. У российского государства немало институтов, форм и методов воздействия на малый бизнес.

Получается, что только высшая власть в нашей стране не имеет возможностей прямого влияния на малый бизнес и не имеет обратной связи с ним. Собираемые же периодически в присутствии телекамер различные советы при Президенте России вряд ли могут быть эффективными в силу того, что во время заседаний этих советов, как правило, решаются задачи пиара власти.

Думаем, что в настоящее время в России уместно внедрить опыт Великобритании, состоящий в том, что существенным фактором, нарушающим замкнутость и корпоративную ограниченность госслужбы и госаппарата в целом, является система полуавтономных неправительственных организаций — «кванго»<sup>3</sup>, получившая в последние два–три десятилетия дальнейшее развитие. Помимо представителей министерств и ведомств в их состав входят представители организаций бизнеса и отдельных фирм, а также лица, делегированные некоммерческими организациями, и эксперты. Большинство «кванго» (их общее число в Великобритании составляет около 800) выполняют консультативные функции, но многие осуществляют и управленческие задачи. Действуют они при полной автономии, спонсируются соответствующими ведомствами и подотчетны им<sup>4</sup>.

Система «кванго» является ключевым звеном так называемой «комитетской системы», которая действует на всех уровнях власти и является важнейшим соединительным звеном между гражданским обществом, бизнесом и государством. Мы полагаем, что в нашей стране такой институт свяжет воедино

<sup>1</sup> Во многих странах мира большинство различных экономических систем создано частными лицами, а не государственной властью. См. подробнее: *Аузан А.А.* Указ. соч. С. 19–20.

<sup>2</sup> См.: *Егоров А.Г., Кузьмина Л.А., Юхименко И.А.* Указ. соч. С. 230.

<sup>3</sup> Имеется в виду создаваемая государственной властью организация, работающая также в интересах бизнеса и общества.

<sup>4</sup> См.: Великобритания: эпоха реформ / под ред. А.А. Громыко. М., 2007. С. 47.

государство, бизнес (в том числе и малый) и общественность, а также позволит политической элите методами регулирования включить негосударственных акторов в процессы подготовки и принятия государственных решений.

Еще одно наше предложение связано с позитивным переосмыслением роли политических партий в политической системе российского общества. Несмотря на многочисленную и зачастую справедливую критику отечественных партий, полагаем, что только с развитием в нашей стране политической конкуренции влияние элиты и политических партий на малый бизнес сможет возрасти. Если в России будут формироваться партийные или со временем, коалиционные правительства, то сам по себе этот факт начнет автоматически связывать избирателя (в том числе и бизнесмена), политическую партию, а также как минимум две ветви власти<sup>1</sup> (представительную и исполнительную). Под словом «связывать» мы понимаем взаимодействие саморегулирующихся структур, активно включенных в процесс госрегулирования малого бизнеса.

Усиливающаяся роль политических партий в госрегулировании малого бизнеса обусловлена также нацеленностью высшей власти в России на формирование многочисленного среднего класса. Так, по мнению первого вице-преьера РФ И. Шувалова к 2020 г. в России средний класс должен составить 50–60% населения, что примерно должно соответствовать численности экономически активного населения, занимающегося малым бизнесом<sup>2</sup> (в экономически развитых странах эти цифры обычно совпадают практически полностью<sup>3</sup>). Тогда становится очевидным, что большинство бизнесменов составляет и большинство среди избирателей. Следовательно, любая политическая партия для достижения успеха на выборах будет вынуждена ориентироваться на мнение малого бизнеса.

Надеемся, что политические партии в нашей стране со временем смогут стать эффективным политическим звеном в отношениях между федеральными и региональными органами власти, способствующим развитию малого бизнеса. Во всяком случае, считаем, что создание государством дополнительных структур может усилить бюрократизацию этих отношений. Наш опыт работы в первичной партийной организации «Единой России» г. Смоленска позволяет сделать вывод о том, что следует поддержать инициативы и усилия Президента страны Д.А. Медведева по расширению представительства граждан и политических партий в органах власти. Именно таким образом удастся повысить ответственность исполнительной власти перед властью законодательной и перед гражданами.

Еще одним институтом, активно создаваемым российским государством в экономике, является госкорпорация. Однако способны ли российские государственные корпорации содействовать эффективному функционированию и развитию малого бизнеса? Известно, что пока в нашей стране еще не удалось создать систему, при которой крупным компаниям было бы выгодно иметь

<sup>1</sup> См.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. М., 2005. С. 274–283.

<sup>2</sup> URL: <http://news.yandex.ru/yandsearch?cl4url/shuvalov-forum-anons.html> (дата обращения: 17.06.09).

<sup>3</sup> Политические институты на рубеже тысячелетий / В.И. Борисюк, Г.И. Вайнштейн, И.Е. Городецкая и др. Дубна, 2001. С. 199.

сети мелких компаний, в которых выполняется значительный объем работ и которые служат для крупных компаний источником инноваций. А, например, в Японии законодательно закреплена так называемая «специальная мера» защиты от банкротства. Эта мера действует в случае «цепных банкротств», когда из-за банкротства, например, основного клиента может экономически разориться вся цепочка взаимосвязанных между собой малых предприятий<sup>1</sup>. Очевидно, что создание подобной системы в России могло бы значительно облегчить социально-экономическое положение малого бизнеса в условиях мирового финансового кризиса.

Государственное стимулирование малого бизнеса в Японии практически осуществляется на всех этапах — регистрации, становления, роста малых предприятий. С этой целью используется вся система разнообразных экономических рычагов: льготные займы и кредиты (общие и целевые), налоговые льготы, техническая и консультативная помощь, информационно-компьютерное обслуживание, подготовка кадров и т.д. Подобная помощь, опираясь на законодательство, реализуется через разветвленную систему государственных, смешанных и частных коммерческих и некоммерческих организаций, включая специальные центры по «выращиванию» новых компаний<sup>2</sup>. Именно такая система организаций, создающих компании (а не только декларирующих необходимость их поддержки), объективно необходима современной России.

В Японии, в отличие от России, малые предприятия работают, в основном, как субподрядные организации крупных корпораций. И если какая-то корпорация обанкротится, то малое предприятие не особо пострадает, поскольку существуют соответствующие страховые фонды защиты от таких цепных банкротств. При этом отчисления, поступающие в эти фонды, законодательно освобождаются от налогообложения. Таким образом, использование японского опыта субподряда (как бы «привязывания» малых предприятий к крупным фирмам) способно стабилизировать положение малых предприятий в кризисных ситуациях.

В качестве выводов отметим, что малый бизнес в нашей стране постоянно нуждается в политической поддержке, которую ему должна оказывать не только, а может быть, и не столько государственная власть. Бизнесу нужна поддержка всего общества и всех его институтов, то есть современное российское общество и малый бизнес нуждаются в институциональных изменениях политической системы. Эти изменения должны коснуться качества этих институтов, а не вылиться в механическое увеличение их количества. Главным же качественным изменением должно стать более активное участие малого бизнеса и его организаций в деятельности политических партий и иных общественно-политических структур (например, «кванго»). Посредством этих институтов малый бизнес сможет эффективно влиять на органы государственной власти и опосредованно формировать нужную ему политику.

<sup>1</sup> См.: Камбара Ю. Особенности предпринимательства в Японии // Природа предпринимательства: социальный и профессиональный портрет предпринимателя: материалы научного проблемного семинара студентов и молодых ученых / под ред. С.В. Пирогова, А.Е. Михайлова, Л.В. Шкваря. М., 2005. С. 80–81.

<sup>2</sup> См.: Чем живет малый и средний бизнес Японии: по материалам интернет-издания «Проект Япония» и парламентского еженедельника «Кворум». URL: [http:// www.dumagov.ru](http://www.dumagov.ru).



---

**Д.Н. Чуваткин,**  
*соискатель Саратовского государственного  
университета им. Н.Г. Чернышевского*

---

## **Война и политика в начале XXI века: теоретическая концептуализация**

Взаимосвязь войны и политики кажется очевидной, она была замечена еще Аристотелем, Макиавелли. Что касается русской общественной мысли, то на эту взаимосвязь обращали внимание Н.Г. Чернышевский, В.Ф. Малиновский, Н.А. Бердяев, И.А. Ильин. Так, последний подчеркивал, что война всецело связана с политикой и проявляет себя в ней<sup>1</sup>. Наиболее систематизированное осмысление этого вопроса осуществлено К. Клаузевицем. Общеизвестно его положение о том, что «война есть не что иное, как продолжение государственной политики иными средствами»<sup>2</sup>.

Взаимосвязь войны и политики представляет собой сложную проблему. Она характеризуется как воздействием политики на войну, так и влиянием войны на политику. Политика «порождает» войну, которая развязывается тогда, когда политические противоречия достигают предельной остроты и сторона, заинтересованная в войне, имеет благоприятные условия для ее начала. Политическая сущность войны, прежде всего, обнаруживается в ее волевом первоначальном акте. Однако еще в политике мирного времени складывается ее образ, условия и факторы приближения к ней или избежания ее. В концентрированном виде воздействие политики на войну проявляется в следующем.

Политика формулирует определенные цели и задачи войны. При этом в обществе формируются и функционируют определенные военно-политические взгляды на характер войны, ее целевые установки.

Политика также воздействует на войну посредством разработки общего стратегического плана и уточнения стратегических целей в самом процессе войны. С помощью стратегии она влияет на конкретные формы и способы вооруженной борьбы, подчиняя их общему военно-политическому замыслу. Только используя политические средства, можно управлять процессами, влияющими на ход и результаты войны. Тесное единство политической и военной деятельности в процессе ведения войны выражается в том, что как правило высшее политическое, государственное руководство в этот период является и высшим военным руководством.

Кроме того, воздействие политики на войну происходит путем осуществления дипломатической, внешнеполитической деятельности государства в целом. Благодаря этому становится возможным привлечение союзников на свою сторону и нейтрализация тех, на кого может опереться вероятный противник.

Следует также отметить, что политика оказывает воздействие на содержание и специфику военных действий, изменяя, в зависимости от ситуации,

---

<sup>1</sup> См.: *Ильин И.А.* Наши задачи. М., 1991.

<sup>2</sup> *Клаузевиц К.* О войне. М., 1934. С. 16.

---

внутриполитический порядок страны. Государственное руководство несет ответственность за результаты войны в целом, и оно должно, исходя из состояния войны в определенный момент (военные успехи или неудачи в ходе ее), усиливать в случае необходимости централизацию управления страной, вводить ограничения на демократические свободы, а при особо драматических обстоятельствах принимать чрезвычайные меры, превращать страну в единый военный лагерь.

И, наконец, по окончании войны политика формирует и реализует послевоенное устройство мира. Результаты войны можно свести к следующим основным показателям: 1) потери в людских ресурсах: убитые, раненые и искалеченные, пропавшие без вести, оказавшиеся в плену и т.п.; 2) материальный ущерб: разрушенные города и села, уничтоженная промышленность, транспорт и другие коммуникации; 3) гибель культурных ценностей: уничтожение памятников литературы, искусства, зодчества и т.д.; 4) продиктованные победителем условия послевоенного мира: изменение политической и географической карты мира со всеми вытекающими последствиями, контрибуции и т.д.; 5) новые явления общественной жизни, появившиеся вследствие прямого воздействия войны, изменение социальной структуры общества.

Наряду с влиянием политики на войну существует и обратное влияние. Война может подтвердить жизнеспособность проводимой политики или привести к ее поражению.

Победы и поражения в ходе вооруженной борьбы оказывают воздействие на политику воюющих и нейтральных государств. Военные успехи государства способствуют укреплению политических доктрин и взглядов, вселяют в сознание народа оптимизм, нравственно оправдывают деятельность государственных руководителей. Война способна побудить народ выступить против проводимого правительством курса. Это может проявиться в отказе от участия в войне, содействии качественным преобразованиям в обществе, привести к коренному изменению политики.

Основным противоречием XXI столетия, очевидно, станет противоречие между возрастающими потребностями человечества в ресурсах и снижающимися возможностями окружающей среды по их удовлетворению. Именно этим противоречием во многом определяется борьба за сферы влияния, главной целью которой становится контроль над ресурсосодержащими пространствами и коммуникациями. Названные тенденции оказывают и будут оказывать решающее влияние на формирование и развитие военно-политической обстановки, характер которой отражает проблемы динамично изменяющегося мира.

Катализатором факторов военной опасности во многом является приверженность ряда государств и организаций к разрешению политических, экономических, социальных, территориальных, религиозных, национально-этнических и иных противоречий путем применения военной силы в нарушение норм существующего международного права. Общество начала XXI в. находится буквально в тупике, человечество стало заложником самого себя. По команде нескольких человек может начаться мировая война, последствия которой предусмотреть невозможно. Несмотря на то, что эту ситуацию понимают многие политики и идеологи, изменить ее кардинально пока не удастся.

---

Впервые на необходимость новых подходов к осмыслению взаимосвязи политики и войны указали всемирно известные ученые — М. Борн, П. Бриджмен, Ф. Жолио-Кюри, А. Эйнштейн, Б. Рассел, Х. Юкава и др. Антиядерное политическое мышление нашло выражение в Манифесте Рассела-Эйнштейна. В нем политикам-профессионалам задан вопрос, изменяющий оценку войны как средства достижения политических целей: какие шаги можно предпринять для предупреждения вооруженной борьбы, исход которой может стать катастрофическим для всех ее участников<sup>1</sup>.

Опираясь на гуманитарные и естественнонаучные достижения мировой мысли, ряд отечественных ученых, занимающихся анализом проблемы взаимосвязи политики и войны, еще в конце 50-х гг. предприняли попытки изменить господствовавшие военно-политические представления.

На основе анализа конкретной исторической обстановки в мире ими были высказаны смелые идеи о пересмотре теоретических положений советской военной стратегии (60-е гг.)<sup>2</sup>. Суть таких положений методологического характера сводилась к тому, что военная стратегия, ориентированная на победу в ядерной войне, не отвечает потребностям развития нашей страны и всего человечества, она опасна для его судеб. «В современных условиях, — писал А.И. Крылов, — в отношениях между державами и противоположными общественными системами может быть только одна разумная и подлинно победоносная стратегия — стратегия предотвращения ядерной войны, обеспечения мирного урегулирования международных конфликтов...»<sup>3</sup>.

Однако официальные государственные органы придерживались противоположной концепции. Так, в книге «Военная стратегия» говорилось: «Эта война закономерно закончится победой прогрессивной коммунистической общественно-экономической формации над реакционной капиталистической...»<sup>4</sup>. Понятно, что творческие находки были отвергнуты, а к их сторонникам были приняты жесткие административные меры. Содержание передовых идей сводилось к пересмотру ряда отживших теоретических положений. Среди них такие, как возможность достижения политических целей в глобальном ядерном конфликте одной из противоположных сторон; изменение концептуальных взглядов военного доктринального характера, в том числе на соотношение политических и военно-технических средств; пересмотр теоретических положений в области перспектив военного строительства и др. Новые для того периода идеи нашли отражение в трудах А.И. Крылова, А.П. Дмитриева, П.И. Трифоненкова, С.И. Крупнова, В.М. Бондаренко, М.В. Белова и др.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> См.: Манифест Рассела-Эйнштейна // Дружба Народов. 1988. № 6. С. 185.

<sup>2</sup> См., например: Буланов А.И., Крылова И.А. Соотношение политики и ядерной войны (аналитический обзор литературы 1955–1987) // Вопросы философии. 1988. № 5.

<sup>3</sup> Крылов А.И. Ядерная опасность и философия марксизма (Некоторые аспекты идеологической борьбы по проблемам войны и мира в век ракетно-ядерного оружия). М., 1964. С. 75.

<sup>4</sup> Военная стратегия. М., 1962. С. 237.

<sup>5</sup> См., например: Крылов А.И. Октябрь и стратегия мира // Вопросы философии. 1968. № 3; Белов М.В. Некоторые моменты проблемы ядерной войны: материалы IV конференции научно-технической секции общественных наук. Пенза, 1968. С. 63–68; Трифоненков П.И. Война и политика // Красная звезда. 1963. 29 окт.; Бондаренко В.М. Современная наука и развитие военного дела. М., 1976; Крупнов С.И. Диалектика и военная наука. М., 1963 и др.

Рациональные элементы идей, новаторские взгляды в области философско-социологического анализа проблемы войны и мира не получили в то время поддержки у политического и военного руководства страны. Вместе с тем в публикациях продолжалась активная пропаганда концепции победы в ядерной войне. «Мировая ядерная, — писал К. Бочкарев, — бесспорно принесет неслыханные бедствия всему человечеству, и наша партия и правительство делают все для ее предотвращения... Однако если международный империализм развяжет ядерную войну, то народы социалистических государств, их марксистско-ленинские партии не застынут в ужасе и не опустят руки, как этого хотелось бы врагам мира и социализма, они вынуждены будут вступить в борьбу, преисполненные уверенности в торжестве своего правого дела. Это будет справедливая и победоносная война»<sup>1</sup>.

В последующие годы ученые предложили новые концептуальные направления анализа методологических проблем, основное содержание которых было сосредоточено на военной реформе (80-е гг. XX в.)<sup>2</sup>. К наиболее важным из них относятся содержание и специфика профессиональной армии; политическое содержание военной доктрины и ее эволюция; духовная жизнь Вооруженных Сил; диалектика политических и военных средств и др. По своей сути они отражали объективную необходимость эволюции взглядов отечественной военной науки в сфере военной теории и практики. «Центральным звеном военной реформы, — писал А.Е. Савинкин, — мне представляется переход к кадрово-милиционной армии, то есть к относительно небольшой, высоко технически оснащенной, профессионально подготовленной...»<sup>3</sup>.

Следует отметить, что в 80-е гг. сама категория и концепция «военной реформы» нередко вызвали непонимание и неприятие со стороны государственного и военного руководства. Ведение соответствующими государственными учреждениями своевременного учета новых идей, в том числе по диалектике политики и войны, способствовало бы недопущению тех просчетов, последствий которых, к сожалению, имеют место даже сегодня.

К наиболее значительным научным направлениям в наше время можно отнести изучение особенностей взаимосвязи политики и войны; характера современных военно-доктринальных взглядов и развития мер доверия; мира как состояния общества и политики; специфики вооруженных локальных конфликтов; гуманитарных проблем военно-политических отношений; соотношения понятий «возможность» и «недопустимость» применительно к глобальной войне.

Качественно новые явления, связанные с проблемой ядерного оружия, требуют уточнения трех важных содержательных аспектов взаимосвязи политики и войны.

**Первый** — собственно политический. Он определяет принцип появления войны как общественного явления и ее политическое содержание. В этом смысле

<sup>1</sup> Бочкарев К. О социологическом аспекте борьбы с силами агрессии и войны // Военная мысль. 1968. № 9. С. 78.

<sup>2</sup> См., например: Новое мышление и военная политика. М., 1989; Савинкин А.Е. Какая армия нам нужна? // Московские новости. 1988. 6 нояб.; Военная реформа. История и перспективы / под ред. Н. Чалдымова. М., 1991.

<sup>3</sup> Савинкин А.Е. Указ. соч.

и войны прошлого, и возможные войны в будущем генетически (по своей природе) связаны с политикой. Если война возникнет, она всегда будет частью, стороной политики. Исключение — ядерная война, которая, начавшись, уничтожит все, в том числе и политику. Война в таком аспекте выступает отрицанием разумной политики. Однако и ядерная война в случае ее навязывания человечеству реакционными силами имела бы свои причины. Вот почему игнорирование либо принижение методологического анализа связи войны и политики означает незнание ее действительного источника, снятие ответственности за возможность ее возникновения с реакционных сил того или иного государства.

**Второй аспект** определяет средства (орудия) достижения политических целей. Ими выступают оружие и боевая техника, вооруженные силы. Отметим, что войны прошлого признавались эффективным средством достижения определенных политических целей. Например, Первая и Вторая мировые войны — неизбежные в сложившихся тогда ситуациях. Иное дело — ядерная война. По своим разрушительным свойствам она приведет к глобальной катастрофе, уничтожению всего живого на земле. Только первые часы взаимного обмена ядерными ударами поставили бы мир на грань гибели.

**Третий аспект** в анализе взаимосвязи политики и войны выражен в том, что все в большей степени возрастает аксиологическая, прежде всего, нравственная оценка данной взаимосвязи. Если войны доядерной эпохи были способны «укладываться» в такие ее категории, как добро, справедливость, честь и другие, за которыми стояли позиции определенных социальных групп, то ядерная война в связи с возможными последствиями отвергает такой подход. Трудно представить нормы морали, которые оправдали бы трагедию всего человечества нашей планеты. С точки зрения общечеловеческих интересов и нравственных норм недопущение такой войны, ее предотвращение является по-прежнему гуманистическим императивом.

Между тем для немалого числа политиков и военных стратегов нравственные доводы не являются значительным аргументом для активного свертывания государственной внешнеполитической деятельности. В благоприятных условиях политическая деятельность руководства различных стран, прежде всего обладающих ядерным оружием, направленная на обеспечение выживания человечества, привела бы к миру, свободному от оружия массового поражения. Однако для достижения этой цели требуется создать сложную систему общей безопасности, что представляет трудную задачу для государств в начале XXI в. как с военной, так и с политической точки зрения.

Разработка мер по решению проблемы ядерного оружия должна начинаться с признания того, что его применение не может служить достижению реальной военной цели. Уничтожающий ответный удар, гибель миллионов гражданских лиц, повсеместное распространение радиации и возможность наступления «ядерной зимы» свели бы на нет любую потенциальную выгоду.

Наряду с решением подобной проблемы следует также иметь в виду специфическую роль политических средств в разрешении современных вооруженных конфликтов. При их исследовании необходимо учитывать одну из важных тенденций последних лет в области международной политики, отражающую

---

изменение взаимосвязи военных и невоенных политических средств разрешения указанных конфликтов. Содержание и специфика такой тенденции проявляются в следующем. Во-первых, в возрастании степени и силы влияния невоенных политических средств на военные средства разрешения конфликтов. Данное обстоятельство в значительной мере обусловлено развитием политических отношений между субъектами конфликта; традицией мирного разрешения социальных противоречий; оптимизацией деятельности политических институтов, которые регулируют отношения без применения военной силы; активным стремлением демократических сил человечества разрешать вооруженные конфликты мирным путем<sup>1</sup>.

Во-вторых, в усилении противоречивого взаимодействия невоенных политических средств и таких военных средств, в которых доминирует собственно военная сила. Об этом свидетельствует современная международная политическая практика. Применение под эгидой ООН (или с ее санкции) военной силы обусловлено в определенной мере стремлением мирового сообщества немедленно прекратить вооруженные конфликты, ведущие к опасным последствиям в регионе и вокруг него.

Однако в наше время наблюдается усиление противоречий между субъектами разрешения подобных конфликтов в связи с конкретным использованием для их разрешения военной силы определенного характера и степени проявления.

В-третьих, в оптимизации сочетания военных и невоенных политических средств в деле разрешения современных вооруженных конфликтов, которое субъекты корректируют, исходя из конкретного характера конфликта, глубины вооруженного противоборства его участников, остроты протекания. Его результативность становится реальной благодаря улучшению обратной связи между промежуточными результатами деятельности по разрешению конфликта и его главными субъектами.

Таким образом, научный анализ войны как социально-политического явления подчеркивает диалектическую связь войны и политики. Естественно, что сущность каждой войны проявляется своеобразно, в соответствии с характером политики, способами вооруженного насилия, особенностями военного противоборства и историческими условиями. При этом в одном лагере находятся сторонники тех, кто осознал ответственность за судьбы нашей планеты и мира, а в другом — тех, кто стремится затормозить процесс гуманизации общественных отношений, делая ставку на военную силу. Вот почему в начале XXI в. остро встает вопрос о пересмотре традиционного подхода к войне как приемлемому средству достижения политических целей и переориентации самой политики в направлении предотвращения войны.

---

<sup>1</sup> См.: *Лебедева М.М.* Конфликты внутри и вокруг России: применять силу или вести переговоры. М., 1993.

**А.В. Малько,**

*доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки РФ,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права РАН*

**С.А. Семикина,**

*аспирант Саратовской государственной  
академии права*

---

### **Апелляционная инстанция арбитражного суда как средство защиты субъектов предпринимательской деятельности\***

Право на судебную защиту может быть реализовано в разных формах, с использованием различных средств судебной защиты. Осуществление права на доступ в суд и дальнейшая реализация права на судебную защиту происходит с использованием эффективных средств правовой (судебной) защиты. Средство судебной защиты в самом общем виде можно определить как совокупность процессуальных действий, осуществляемых участниками процесса в установленном законом порядке, направленных на защиту нарушенного права.

Существование средств судебной защиты в виде производства по проверке не вступивших в законную силу судебных актов (апелляционное производство) представляется необходимым, поскольку направлено на реализацию концепции полного, справедливого и эффективного судебного разбирательства. Эффективность предусмотренных законом средств судебной защиты зависит от наличия процессуальных гарантий, обеспечивающих справедливое судебное разбирательство в судах первой и апелляционной инстанций<sup>1</sup>.

Право на судебную защиту включает в себя не только право на обращение в суд первой инстанции, но и возможность обжалования незаконных и необоснованных актов в арбитражном апелляционном суде.

По мнению И.М. Зайцева, «пересмотр судебных постановлений наряду с разбирательством гражданских дел и исполнением юрисдикционных актов составляет самостоятельную функцию гражданского судопроизводства»<sup>2</sup>.

Функцией судопроизводства, как считает В. Грязева, является направленность деятельности суда и всех участников процесса, регламентированная гражданскими процессуальными нормами, обеспечивающая реализацию

---

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-03-00181а).

<sup>1</sup> См.: Борисова Е.А. Проверка судебных актов по гражданским делам. М., 2005. С. 41.

<sup>2</sup> Зайцев М.И. Устранение судебных ошибок в гражданском процессе. Саратов, 1985. С. 91.

---

---

целей судопроизводства<sup>1</sup>. Функции обеспечивают эффективную защиту арбитражным судом нарушенных или оспоренных прав граждан-предпринимателей и организаций.

Обязательно выделение пересмотра в качестве самостоятельной функции, поскольку она необходима в механизме правового регулирования, гарантирует законность и обоснованность разрешения споров, а также реальность восстановления нарушенных прав субъектов. Без данной функции цели и задачи, определенные в АПК РФ, не могут быть достигнуты при разбирательстве большинства дел.

Институт апелляции согласно АПК РФ — совокупность норм права, регулирующих возбуждение деятельности и саму деятельность суда апелляционной инстанции по рассмотрению апелляционной жалобы, проверке законности и обоснованности актов суда первой инстанции, не вступивших в законную силу, а также по пересмотру дела по существу<sup>2</sup>.

Производство в суде апелляционной инстанции является самостоятельной стадией арбитражного процесса, перед которой поставлены специфические задачи, влияющие на действие некоторых принципов арбитражного судопроизводства. Особое внимание уделяется таким принципам, как диспозитивность, состязательность, процессуальное равноправие сторон, принцип единоличного и коллегиального рассмотрения дел и другим принципам при осуществлении апелляционного производства. Потребность введения института апелляции в арбитражном судопроизводстве, по мнению Е.А. Борисовой, обусловлена следующим:

во-первых, институт апелляции гарантирует более полную реализацию права на судебную защиту, так как он предполагает вторичное рассмотрение дел по существу;

во-вторых, институт апелляции позволяет обеспечить определенную быстроту и четкость в осуществлении правосудия, поскольку он полномочен изменить решение суда первой инстанции или вынести новое решение в результате вторичного рассмотрения дела и разрешения его по существу, не направляя дело на повторное рассмотрение в суд первой инстанции;

в-третьих, институт апелляции способствует формированию единой судебной практики, так как акт апелляционного суда служит ориентиром для суда первой инстанции, что позволяет уменьшить вероятность судебных ошибок<sup>3</sup>.

Существование апелляционной инстанции в арбитражном процессе необходимо, так как данный институт является дополнительной гарантией вынесения справедливого акта арбитражного суда.

По мнению Е.А. Трещевой, у апелляционной инстанции есть два правомочия: новое рассмотрение и проверочная деятельность. Что же главное в деятельности суда апелляционной инстанции? В первую очередь, по мнению автора, апелляционный суд осуществляет проверочную деятельность, так как

---

<sup>1</sup> См.: Грязева В. К вопросу об эффективности рассмотрения дела судом апелляционной инстанции // Российская юстиция. 2005. № 1–2. С. 74.

<sup>1</sup> См.: Ег же. Апелляция в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12–13.

<sup>2</sup> См.: Борисова Е.А. Указ. соч. С. 46.

---



само возникновение апелляционного производства зависит от волеизъявления заинтересованных лиц, обжалующих решение или определение арбитражного суда первой инстанции. Лицо, подающее апелляционную жалобу, преследует цель проверки акта суда, который, по его мнению, не соответствует требованиям законности, обоснованности, мотивированности.

Таким образом, права и обязанности суда, закрепленные в законе, должны быть направлены на деятельность по проверке обжалованного акта суда, а затем в связи с такой проверкой апелляционный суд может осуществлять новое (повторное) рассмотрение дела по существу.

Поэтому очень важно привести нормы гл. 34 АПК РФ в точное соответствие с задачами апелляционного суда. Основное, что должно быть отражено в законе — это четкое соотношение пределов повторного рассмотрения дела по существу и объема проверочной деятельности<sup>1</sup>.

Мы считаем, что данная проблема нуждается в тщательном изучении как законодателями, так и учеными-теоретиками.

Арбитражный суд апелляционной инстанции является единственной инстанцией, которая повторно рассматривает дело. Он проверяет полноту установления обстоятельств, имеющих значение для дела, доказанность этих обстоятельств, а также правильность оценки каждого доказательства и всех доказательств в их совокупности, соответствие выводов, указанных в судебном акте, обстоятельствам, которые суд счел установленными<sup>2</sup>.

Арбитражный апелляционный суд повторно рассматривает дело и проверяет правильность акта суда как с фактической, так и с правовой стороны по имеющимся в деле, а также дополнительно представленным доказательствам<sup>3</sup>.

Под функцией апелляционной инстанции понимают повторное рассмотрение экономического спора по существу более квалифицированными судьями в рамках изложенных в апелляционной жалобе доводов.

Конечная цель апелляционной инстанции — защита нарушенных прав и законных интересов лиц, обратившихся за судебной защитой, посредством установления обстоятельств, имеющих значение для полного и всестороннего рассмотрения дела.

Роль арбитражных апелляционных судов заключается в том, что они препятствуют вынесению и исполнению принятых с нарушением норм материального или процессуального права актов арбитражных судов первой инстанции; повышают качество судебного процесса и доступность правосудия.

Решение таких проблем можно найти в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007–2011 гг.», в которой предлагается перераспределить нагрузки между судебными звеньями.

Проводимая в стране судебная реформа направлена на совершенствование правосудия в целях обеспечения независимости суда, гласности и открытости судопроизводства, объективного и справедливого разрешения дела, защиты прав и законных интересов граждан — предпринимателей и юридических лиц.

<sup>1</sup> См.: *Трещева Е.А.* Субъекты арбитражного процесса. Часть I: Общие теоретические вопросы понятия и классификации субъектов. Самара, 2006. С. 101.

<sup>2</sup> См.: *Ярков В.В.* Арбитражный процесс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 519.

<sup>3</sup> См.: *Арбитражный процесс* / под ред. Т.А. Григорьевой. М., 2007. С. 337–338.

---

Необходимо создать такие условия, которые позволили бы организовать эффективное судопроизводство, способное в максимальной степени достичь своей главной цели: защитить нарушенные или оспариваемые права, свободы и законные интересы.

Основную роль в обеспечении гарантии соблюдения прав и свобод субъектов гражданского оборота играет юридически закрепленный механизм реализации указанного права. Данный механизм судебной защиты прав и свобод включает в себя такой важный процессуальный элемент, как обжалование актов суда в вышестоящие судебные органы, в чьи обязанности помимо осуществления судопроизводства по первой инстанции входит проверка правильности судебных актов нижестоящих судов. В связи с этим деятельность судов апелляционных инстанций следует рассматривать как гарантию права на судебную защиту.

Конституционное закрепление права на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов является одним из основополагающих начал системы защиты прав и свобод человека и гражданина, а также любого другого субъекта гражданских правоотношений. В то время, когда завершился процесс создания самостоятельных апелляционных арбитражных судов, становится наиболее актуальным решение вопроса об унификации правового регулирования соответствующих процессуальных действий судов общей юрисдикции и арбитражных судов и прав лиц, участвующих в деле.

Несомненно, действующая система арбитражных судов доказала свою состоятельность в обеспечении полной и эффективной защиты нарушенных прав и интересов.

В то же время анализ практики проверки судебных актов, не вступивших в законную силу, дает основание говорить о том, что имеет место недостаточно четкое правовое регулирование некоторых вопросов в АПК РФ, что нередко приводит к неоднозначному пониманию этих норм правоприменителем. Отмеченные обстоятельства являются основной причиной возникновения недостатков в работе арбитражных судов апелляционной инстанции.

В настоящее время отмечаются недостатки в работе апелляционной инстанции арбитражного суда. Во-первых, некоторые участники экономического спора подают жалобу на акты арбитражного суда первой инстанции сразу в кассационную инстанцию, минуя апелляционную инстанцию. Таким образом, участники игнорируют апелляционный суд, так как считают, что апелляционная инстанция арбитражного суда расположена далеко от их места жительства и не может качественно защитить их права и законные интересы.

Можно отметить, что защита нарушенного права в апелляционном суде будет осуществляться медленнее из-за повторного рассмотрения дела судьями. Апелляционные суды перегружены немалым количеством дел, которые нужно рассмотреть в срок, не превышающий одного месяца со дня поступления жалобы в суд апелляционной инстанции, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие акта суда по ст. 267 АПК РФ.

Однако за прошедший 2008 г. при общем увеличении числа рассмотренных дел в первой инстанции процент обжалования принятых судебных актов в

---

суды апелляционной инстанции в целом по России несколько снизился: с 16,3 % до 15,1 %. Согласно статистическим данным в апелляционной инстанции рассмотрено 127627 дел, что на 1,1 % меньше, чем в 2007 г.<sup>1</sup>

В соответствии с концепцией Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007–2011 гг.» в 2008 г. должна была быть исключена возможность обжалования решений суда первой инстанции в кассационном порядке без предварительного апелляционного обжалования.

Заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ В.Н. Исайчевый отмечает, что «в Высшем Арбитражном Суде РФ подготовлен проект федерального закона, предполагающий последовательное движение дел через судебные инстанции. ... По общему правилу соответствующая жалоба может быть подана в кассационную инстанцию только после рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции. В порядке надзора может быть пересмотрен судебный акт, но только после того, как состоялось кассационное обжалование. Положения АПК РФ, в соответствии с которыми судебные акты первой инстанции обжалуются непосредственно в кассационную инстанцию (например, решение по делу об оспаривании нормативного правового акта, определение об утверждении мирового соглашения и др.), предлагается сохранить»<sup>2</sup>.

По мнению В.Н. Исайчева, такое нововведение положительно отразится на работе апелляционных судов. Участники арбитражного процесса более не будут игнорировать их существование, как это случается сейчас (36 % дел рассматриваются в кассационных судах, минуя апелляционные суды). А ведь такой ситуации можно было избежать, если бы судебные ошибки исправлялись на стадии апелляционного производства.

Во-вторых, согласно ст. 268 АПК РФ при рассмотрении дела в порядке апелляционного производства арбитражный суд рассматривает дело повторно на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных доказательств. При этом возможность представления дополнительных доказательств зависит от невозможности представления этих доказательств в суд первой инстанции по уважительным причинам. Однако представляется, что законодатель вряд ли действительно стремился лишить сторону возможности представить дополнительные доказательства, особенно если принять во внимание нестабильную судебную практику и отсутствие профессиональных адвокатов, заинтересованных в том, чтобы собрать все доказательства до начала судебного процесса.

Судам апелляционной инстанции при применении ч. 2 ст. 268 АПК РФ необходимо применять разъяснения, содержащиеся в п. 26 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 мая 2009 г. № 36 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции».

Согласно указанному Постановлению к уважительным причинам относятся следующие: 1) необоснованное отклонение судом первой инстанции

<sup>1</sup> Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов РФ в 2008 году. URL: [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения: 12.07.09).

<sup>2</sup> URL: <http://pda.vas.arbc.ru/as/vas/smi/2726> (дата обращения: 12.02.08)

ходатайств лиц, участвующих в деле, об истребовании дополнительных доказательств, о назначении экспертизы; 2) принятие судом решения об отказе в удовлетворении иска (заявления) ввиду отсутствия права на иск, пропуска срока исковой давности или срока, установленного ч. 4 ст. 198 Кодекса, без рассмотрения по существу заявленных требований; 3) наличие в материалах дела протокола судебного заседания, оспариваемого лицом, участвующим в деле, в части отсутствия в нем сведений о ходатайствах или иных заявлениях, касающихся оценки доказательств. Признание доказательства относимым и допустимым само по себе не является основанием для его принятия судом апелляционной инстанции<sup>1</sup>.

Представление сторонами дополнительных доказательств, с которыми не был ознакомлен суд первой инстанции, увеличивает вероятность отмены данного акта суда и приводит к принятию нового акта. Иными словами, решение суда первой инстанции на основании представленных к тому моменту доказательств может являться законным и обоснованным, но с появлением новых доказательств, которыми не располагал суд первой инстанции, оно требует пересмотра<sup>2</sup>.

В-третьих, требуют совершенствования и нормы АПК РФ, касающиеся рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции при отмене решения суда первой инстанции по безусловным основаниям. В соответствии с ч. 5 ст. 270 АПК РФ при отмене решения суда первой инстанции по безусловным основаниям, перечисленным в ч. 4 указанной статьи, апелляционная инстанция рассматривает дело по правилам, установленным АПК РФ для рассмотрения дела в суде первой инстанции.

В то же время в случае отмены решения по безусловным основаниям потерпевшая сторона (например, участвующее в деле лицо, не извещенное о предстоящем судебном разбирательстве, или заинтересованное лицо, не привлеченное к участию в деле, и т.д.) в случае рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции по правилам суда первой инстанции лишается впоследствии права на апелляционное обжалование. Мы присоединяемся к мнению автора о том, что обжалуемое по безусловным основаниям решение следует обжаловать сразу в кассационную инстанцию, а в случае отмены этого решения — направить в первую инстанцию на новое рассмотрение в целях восстановления равноправия сторон<sup>3</sup>.

Нужно отметить, что на сегодняшний день апелляционное производство, по мнению Е. Тарло, обладает следующими позитивными чертами:

— институт апелляции позволяет более полно гарантировать реализацию права на судебную защиту, поскольку апелляция предполагает вторичное рассмотрение дела по существу более опытными и квалифицированными судьями, которые не подвержены местным влияниям;

— институт апелляции позволяет обеспечить определенную быстроту и четкость в осуществлении правосудия;

<sup>1</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.06.09).

<sup>2</sup> См.: Тимошенко А.С. Проблемы апелляционного производства в арбитражном процессе // Законодательство. 2007. № 7. С. 51.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 52.

---

— введение апелляционного обжалования актов суда служит ориентиром для судов первой инстанции, что позволяет уменьшить вероятность судебной ошибки<sup>1</sup>.

В Постановлении Пленума ВАС РФ от 28 мая 2009 г. говорится, что в случае, когда жалоба подается лицом, не участвовавшим в деле, суду надлежит проверить, содержится ли в жалобе обоснование того, каким образом оспариваемым судебным актом непосредственно затрагиваются права или обязанности заявителя. При отсутствии соответствующего обоснования апелляционная жалоба возвращается в силу пункта 1 части 1 статьи 264 АПК РФ.

После принятия апелляционной жалобы лица, не участвовавшего в деле, арбитражный суд апелляционной инстанции определяет, затрагивает ли принятый судебный акт непосредственно права или обязанности заявителя и, установив это, решает вопросы об отмене судебного акта суда первой инстанции, руководствуясь пунктом 4 части 4 статьи 270 Кодекса, и о привлечении заявителя к участию в деле.

По нашему мнению, высшая инстанция арбитражного суда дает разъяснения нижестоящим судам (апелляционным судам) по поводу осуществления правосудия, направленного на защиту прав и свобод не только лиц, участвующих в деле, но и лиц, не участвующих в деле.

Таким образом, апелляционная инстанция арбитражного суда в настоящее время является средством защиты прав и законных интересов субъектов экономического спора, что соответствует принципам права развитого демократического государства, в котором права и свободы человека являются высшей ценностью.

---

<sup>1</sup> См.: *Тарло Е.* Апелляция в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 5. С. 17.

**С.Ф. Афанасьев,**  
*кандидат юридических наук, доцент  
Саратовской государственной академии  
права, старший научный сотрудник  
Саратовского филиала Института  
государства и права РАН*

---

**К вопросу о прямом действии постановлений  
Европейского Суда по правам человека  
в российском гражданском судопроизводстве\***

Как правило, в юридической литературе, в том числе иностранной, не подвергается сомнению мысль о том, что прямая реализация постановлений Европейского Суда по правам человека (далее — Европейский Суд,

\* *Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-03-00181а).*

---

или ЕСПЧ) заключается в их влиянии на стабильность решений внутренних судов<sup>1</sup>. М.Б. Лобов, произведя сравнительный обзор того, каким образом прецеденты ЕСПЧ воздействуют на акты национальных органов правосудия, вступившие в законную силу, заметил, что в конце 90-х гг. прошлого века во всех странах, входящих в Совет Европы, шла дискуссия о рациональности отступления от принципа *res judicata*. Ее плод — повсеместное законодательное закрепление идеи о необходимости пересмотра ранее вынесенного персонифицированного решения по юридическому конфликту, а также трансформация сложившейся судебной практики в связи с принятием страсбургскими судьями постановления по заявленной петиции. Только в Италии, Турции и Испании дебаты пока еще не завершились и не привели к сколь-нибудь внятным результатам. Причем в Испании споры достигли наивысшего накала. Здесь наблюдаются полярные точки зрения на проблему, что явствует из деятельности Конституционного Суда, который сначала высказался за непосредственное осуществление прецедентов Европейского Суда, а затем дезавуировал собственную позицию. «На фоне указанных исключений право почти подавляющего большинства европейских стран предусматривает пересмотр внутренних судебных решений на основании констатации Европейским Судом нарушений Конвенции. Так, спустя несколько часов после оглашения в Страсбурге Постановления по делу *Берегенс Тиденде* против Норвегии, констатирующего нарушение ст. 10 в результате чрезмерного ограничения права публикации сведений, представляющих общественный интерес, председатель норвежского Верховного суда публикует коммюнике о намерении изменить судебную практику для предотвращения подобных нарушений»<sup>2</sup>.

Российская правовая доктрина также не избежала сходной полемики, которая вряд ли исчерпает себя в ближайшее время, прежде всего из-за различного законодательского подхода, закрепленного в ст. 311 АПК РФ и ст. 392 ГПК РФ, а также отсутствия самостоятельного юридического инструментария, сопряженного с порядком исполнения постановлений ЕСПЧ<sup>3</sup>. Первая статья, как известно, одним из оснований пересмотра судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам называет установление Европейским Судом нарушения конвенционных норм при рассмотрении арбитражным судом дела, в связи с принятием решения по которому состоялось обращение заявителя к наднациональному правосудию, вторая — тождественного процессуального механизма не содержит.

В настоящее время все обозначенные на страницах специализированной литературы мнения по данной проблематике можно классифицировать следующим образом. Часть авторов полагают, что вынесение Европейским Судом прецедента не влечет за собой отмену внутренних правоприменительных вер-

<sup>1</sup> См.: *Леже Р.* Великие правовые системы современности. М., 2009. С. 29, 510.

<sup>2</sup> *Лобов М.* Прямое действие постановлений Европейского Суда по правам человека во внутреннем праве: сравнительный обзор // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2006. № 1. С. 89.

<sup>3</sup> Некоторые страны, например, Украина, принимают отдельные нормативные правовые акты, достаточно подробно регламентирующие действия органов государственной власти и должностных лиц по выполнению постановлений Европейского Суда и обобщению его практики. См.: Закон Украины от 23 февраля 2006 г. «О выполнении решений и применении практики Европейского Суда по правам человека». URL: [http://sutyajnik.ru/rus/echr/etc/2006\\_law\\_ukraine\\_rus.htm](http://sutyajnik.ru/rus/echr/etc/2006_law_ukraine_rus.htm) (дата обращения: 07.07.08).

диктов, поскольку российские судьи вполне независимы от судебной системы Совета Европы (на наш взгляд, о наличии подобной системы можно говорить лишь с определенной долей условности), а ЕСПЧ не суть четвертая контролирующая инстанция, занимающаяся изучением фактической стороны того или иного казуса<sup>1</sup>.

Другие правоведы, приветствуя новеллы АПК РФ, подвергают критике ст. 392 ГПК РФ, замечая, что международная региональная судебная организация в действительности наделена субсидиарными функциями, она не разрешает гражданских, уголовных или административных дел по существу. Именно поэтому основная нагрузка по защите прав и свобод, гарантируемых Конвенцией, возлагается на страну-ответчика, обязанную предусмотреть эффективный законодательный способ пересмотра решений, обладающих императивным значением, при обнаружении нарушения положений международного договора. Следовательно, судам общей юрисдикции, руководствуясь ч. 4 ст. 1 ГПК РФ, надлежит соотносить ст. 392 ГПК РФ и ст. 311 АПК РФ, применяя аналогию процессуального закона<sup>2</sup>.

По мнению последней группы представителей науки гражданского процессуального права, если судебный акт принят на базе нормы, не отвечающей сентенциям Европейской Конвенции, что подтверждено постановлением ЕСПЧ, следует говорить о воплощении в реальность института надзорного производства, а не о вновь открывшихся обстоятельствах, ведь суд совершил грубую ошибку в области правоприменения, разрешая конфликт заинтересованных субъектов. Опираясь на этот посыл, Б.А. Едидин предлагает модифицировать ст. 387 ГПК РФ, включив в нее такое основание для отмены или изменения судебных актов, как отклонение от постулатов Европейской Конвенции при усилении его выявления посредством деятельности Европейского Суда<sup>3</sup>.

В целом с подобным утверждением согласна Л.А. Терехова, считающая, что если российский судья в силу незнания закона неправильно применил правила международного договора в истинной интерпретации либо их вообще не употребил, хотя должен был это сделать, то налицо виновная ошибка. Следовательно, причин для пересмотра решения по вновь открывшимся обстоятельствам нет. Вместе с тем пока отечественные правотворцы не нашли действенного механизма возобновления производства по делу в связи с принятым против России постановлением ЕСПЧ, физическим лицам и организациям логично обращаться к тезам гл. 42 ГПК РФ<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Федина А.С. Значение решений Европейского Суда по правам человека в реализации принципа законности в гражданском судопроизводстве // Юрист. 2007. № 3. С. 57.

<sup>2</sup> См.: Алиев Т.Т. Пересмотр судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам. Саратов, 2004. С. 180–181; Шерстюк В.М. Комментарий к ст. 392 ГПК РФ // Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ / под ред. В.М. Жуйкова, М.К. Треушниковой. М., 2007. С. 823; Султанов А.Р. Пересмотр решений по вновь открывшимся обстоятельствам и res judicata // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 103.

<sup>3</sup> См.: Едидин Б.А. Исполнение решений Европейского Суда по правам человека: современные проблемы теории и практики // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 11. С. 24.

<sup>4</sup> См.: Терехова Л.А. Характеристика судебной ошибки // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 6. С. 2–5; Ее же. Система пересмотра судебных актов в механизме судебной защиты. М., 2007. С. 94–96.

Прежде чем изложить собственную точку зрения, присоединимся к суждениям Т.Н. Нешатаевой, указывающей, что между процессами в международных и национальных судах наличествует самая тесная связь, ибо субъект, обращаясь к «внешнему» правосудию, таким образом переносит разбор тяжбы по вопросам права (но не факта) на более высокий охранительный уровень. Из этого в свою очередь вытекает, что выводы транснационального суда не могут не видоизменять содержания «внутреннего» судебного вердикта<sup>1</sup>.

Итак, в теории процессуального права не отрицается, что для признания обстоятельств вновь открывшимися они должны отвечать совокупности определенных признаков либо критериев. К ним относят: существенность факта для гражданского дела; присутствие его в объективной реальности до постановления судебного решения; неизвестность о нем заявителю и суду по причинам, от них не зависящим; невозможность учета во время производства по гражданскому делу в связи с неизвестностью; обнаружение значимых обстоятельств заявителем после вступления акта в законную силу<sup>2</sup>.

Отсюда следует, что, по большому счету, вновь открывшиеся обстоятельства не должны напрямую корреспондировать понятию «судебная ошибка». Как отмечал И.М. Зайцев, в отличие от обыденной ошибки, которая означает случайную непреднамеренную неправильность, «... в правовом понятии судебной ошибки центр тяжести перенесен на результаты совершенного работниками суда процессуального акта»<sup>3</sup>.

Очевидно, что, занимаясь урегулированием гражданско-правовой коллизии по существу, суд, осуществляя специализированный вид познания, по объективным причинам иногда может не знать о присутствии в яви того или иного обстоятельства. Как следствие, деятельность суда в этом смысле не является ошибочно-аномальной<sup>4</sup>, ведь предпринят весь комплекс мер, направленных на обнаружение фактов, имеющих при разборе гражданского дела. При этом итоги работы органа судебной власти все же не соотносятся с конечными целями и задачами, обозначенными в ст. 2 ГПК РФ, где сказано, что юридические конфликты подлежат своевременному и правильному рассмотрению.

В связи с изложенным отметим, что в гражданском судопроизводстве допустимы заимствования, но не столько из сферы арбитражного, сколько из сферы уголовно-процессуального законодательства, различающего вновь открывшиеся и новые обстоятельства, то есть возникающие вслед за обретением

<sup>1</sup> См.: *Нешатаева Т.Н.* Международное частное право и международный гражданский процесс. М., 2004. С. 417–419.

<sup>2</sup> См.: *Морозова Л.С.* Пересмотр решений по вновь открывшимся обстоятельствам. М., 1959. С. 26–27; *Зайцев И.М.* Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений, постановлений, вступивших в законную силу // Советская юстиция. 1967. № 18. С. 22–23; *Резуненко А.Н.* Пересмотр судебных актов, вступивших в законную силу, по вновь открывшимся обстоятельствам как стадия гражданского процесса: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 37–41; *Марков П.А.* Пересмотр судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам // Российская юстиция. 2008. № 6. С. 21–24; *Решетникова И.В.* Новации в регулировании пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам // Закон. 2008. № 4. С. 82.

<sup>3</sup> См.: *Зайцев И.М.* Теоретические вопросы устранения судебных ошибок в гражданском процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1987. С. 8.

<sup>4</sup> См.: *Борисова Е.А.* Проверка судебных актов по гражданским делам. М., 2006. С. 60–61.



актом правоприменения законной силы. В.М. Шерстюк справедливо подчеркивает: «Вновь открывшиеся обстоятельства следует отличать от юридически значимых фактов, возникших после вынесения решения. Решение должно соответствовать фактам, существующим в момент его вынесения. Факты, возникшие впоследствии, не могут свидетельствовать о незаконности решения»<sup>1</sup>.

Вернемся к такому юридически значимому факту, как установление Европейским Судом нарушения положений Конвенции при рассмотрении судом общей юрисдикции дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в ЕСПЧ. Можно ли расценивать это действие наднациональных судей в качестве вновь открывшегося обстоятельства?

По нашему мнению, это сделать затруднительно, если принимать во внимание хотя бы один из перечисленных признаков, в частности, присутствие факта в объективной реальности до вынесения судебного решения. Кстати, то же самое касается п. 5 ч. 2. ст. 392 ГПК РФ, беспочвенно заставляющего пересматривать по вновь открывшимся обстоятельствам правосудные акты, корреспондирующие принципу *res judicata*, при признании Конституционным Судом РФ не соответствующей Основному Закону РФ нормы, использованной в деле, по которому заявитель адресовался в учреждение конституционного контроля<sup>2</sup>.

Все это лишний раз доказывает актуальность дифференциации в современном гражданском процессе вновь открывшихся и новых обстоятельств, чему в немалой степени может поспособствовать постановление от 18 января 2007 г. по делу «Булгакова против России» (*Bulgakova v. Russia*), в котором страсбургские судьи *de facto* самым подробным образом разъяснили магистральные направления реформирования анализируемого процессуального института:

а) принцип правовой определенности как проявление верховенства права означает, что ни одна из сторон спора без исключительных на то оснований не может требовать пересмотра окончательного и обязательного для исполнения судебного решения в целях повторного рассмотрения дела;

б) имеется существенная разница между «вновь открывшимися обстоятельствами» и «новыми обстоятельствами». Первые всегда присутствуют во время судебного рассмотрения. Объективно скрытые от суда они обнаруживаются после вступления решения в силу, тождественную закону. Новые факты возникают гораздо позднее, но всегда после завершения разбирательства;

в) новые обстоятельства позволяют пересматривать судебные решения по существу, но в целом это относится к уголовному судопроизводству, например, при декриминализации отдельных деяний, что соотносится со ст. 4 Протокола № 7. В то же время аналогичные мероприятия могут иметь место и в гражданском судопроизводстве при экстраординарных условиях (например,

<sup>1</sup> Шерстюк В.М. Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений и определений, вступивших в законную силу // Гражданский процесс / Под ред. М.К. Треушникова. М., 2003. С. 540.

<sup>2</sup> См.: Новое Постановление ВАС РФ № 14: введение прецедента или распределение судебной нагрузки? (выступление Л.А. Грось). URL: [http://www.garant.ru/jurist/apr2008\\_4\\_3.htm](http://www.garant.ru/jurist/apr2008_4_3.htm) (дата обращения: 27.02.09); Завриев С.С. Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений, постановлений Президиума суда надзорной инстанции, вступивших в законную силу, в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 5.

реализовываться в целях обеспечения единства судебной деятельности). Это не распространяется на измененные впоследствии законодательные нормы, судебное решение не теряет свою юридическую силу — *res judicata pro veritate habetur* или *res judicata pro veritate accipitur*;

г) нормы права могут не видоизмениться, но национальными органами власти им за счет комплементарной трактовки иногда придается обратный эффект, что суть новое, а не вновь открывшееся обстоятельство. Между тем нужно осознавать, какая организация дает новую интерпретацию нормативного правового акта: если она исходит от органа, представляющего собой сторону в споре, то тем самым грубо нарушаются принципы правовой определенности и равенства, коль скоро истец либо ответчик предопределяют своим толкованием итог судебного разбирательства.

Сегодня в цивилистическом процессуальном законе наблюдается явное смешение разного по своим целям, задачам, предназначению, субъектам реализации процессуального инструментария, сопряженного с вновь открывшимися и новыми обстоятельствами, а также надзорным производством. В результате у судов возникают затруднения в понимании и применении гл. 41 и 42 ГПК РФ.

Рассуждая исключительно о постановлениях Европейского Суда как о детерминанте стабильности решений, вынесенных национальными судами, еще раз отметим, что ни в гражданском, ни в арбитражном судопроизводстве указанные постановления никакого отношения к вновь открывшимся обстоятельствам не имеют<sup>1</sup>. Это новое обстоятельство, с коим в качестве одного из немногих исключений законодатель, следуя концепции единства юридической техники, в ГПК РФ должен связать возобновление производства по гражданскому делу, как это делается в «родственных процессах».

Во всех остальных случаях возникновение новых фактов не может провоцировать трансформацию окончательного вердикта, поскольку тем самым нарушается принцип правовой определенности, тем более, что возобновление производства здесь сопряжено скорее с желанием субъекта сообщить отношениям первоначальный смысл, осуществить *restitutio in integrum*, нежели придать ничтожность акту служителя Фемиды. Поэтому установление Европейским Судом нарушения положений Конвенции в ходе рассмотрения дела судом общей юрисдикции, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в ЕСПЧ, может являться поводом для предъявления искового требования по тождественному предмету, по тем же основаниям и между теми же сторонами<sup>2</sup>. Правда, с этим согласны не все ученые. В обоснование обратного мнения ими приводится следующий аргумент — такой иск неизбежно породит конкуренцию итоговых судебных актов (прежнего и последующего), каждый из которых подлежит принудительному исполнению<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Приходько И.А. Пересмотр неправосудного судебного акта в производстве по вновь открывшимся обстоятельствам // Закон. 2008. № 6. С. 115.

<sup>2</sup> См.: Ахмедов С.М. Производство по пересмотру судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам в системе пересмотра судебных актов в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Туманов Д.А. Вновь к дискуссии о п. 5 ст. 392 ГПК РФ и пп. 6 и 7 ст. 311 АПК РФ, а также о необоснованно расширительном толковании п. 1 ст. 311 АПК РФ // Право и политика. 2008. № 11. С. 2723.

Данные опасения не лишены логики, вследствие чего было бы верным закрепить в ГПК РФ трехступенчатую процедуру возобновления производства, которая применяется в странах Европейского Союза, в частности, в Германии<sup>1</sup> и Литве<sup>2</sup>, состоящую из подачи реституционного искового заявления с приобщением доказательств целесообразности нового судебного разбирательства; проверки их *officio* судом допустимости такого иска; собственно возобновления производства по гражданскому делу с одновременной отменой ранее вынесенного решения для принятия гипотетически иного, исходя из новых обстоятельств. Такой подход вполне отвечает Рекомендациям Комитета Министров Совета Европы от 19 января 2000 г. № R (2000)2 «По пересмотру дел и возобновлению производства по делу на внутригосударственном уровне в связи с решениями Европейского Суда по правам человека».

Вместе с тем не секрет, что Европейский Суд далеко не всегда занимается исследованием *res nova*, его рутинная работа сводится к разбору так называемых «дел-клонов», по которым в Страсбурге вынуждены с завидной постоянностью дублировать собственную правовую позицию, выявляя системные конвенционные нарушения<sup>3</sup>. Таким образом создается самая обширная практика по вопросам толкования и применения тех или иных норм регионального международного договора, обязанность по изучению которой возлагается на национальные органы правосудия. Если последние ее не учитывают, рассматривая и разрешая гражданский казус, то результаты их деятельности явно ошибочны и подлежат исправлению посредством надзорного производства<sup>4</sup>, а не с помощью института новых обстоятельств, несмотря на то, что у заинтересованного лица «на руках» имеется надлежащее постановление ЕСПЧ<sup>5</sup>. В связи с этим редакция ст. 387 ГПК РФ может быть следующей:

*«Основаниями для изменения или отмены судебных постановлений в порядке надзорного производства являются:*

*1) существенное нарушение норм материального или процессуального права, повлиявшее на исход дела, без устранения которого невозможна защита*

<sup>1</sup> См.: Гражданское процессуальное уложение Германии: пер. с нем. М., 2006. С. 184–187.

<sup>2</sup> См.: Некрошюс В. Гражданско-процессуальная реформа в Литве // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. СПб., 2004. № 2. С. 185.

<sup>3</sup> См.: Ковлер А.И. Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах». URL: [http://www.legalworld.ru/inc/main\\_st.php?products\\_id=70](http://www.legalworld.ru/inc/main_st.php?products_id=70) (дата обращения: 29.05.07).

<sup>4</sup> См.: Терехова Л.А. Надзорное производство в гражданском процессе: проблемы развития и совершенствования. М., 2009. С. 137.

<sup>5</sup> И наоборот, вновь созданный Европейским Судом прецедент должен вести к возобновлению гражданского судопроизводства в связи с появлением нового обстоятельства, но лишь по одному конкретному гражданскому делу. Именно такую (во всяком случае, близкую по своему содержанию) позицию занял Верховный Суд РФ, обозначив ее в связи с вынесением Европейским Судом постановления от 18 ноября 2004 г. по делу «Праведная против России» (*Pravednaya v. Russia*). Письмом от 12 сентября 2005 г. № 1673-5/общ Верховный Суд РФ проинформировал: законность вердикта районного суда по делу гр. Праведной восстановлена, но «... что касается прав других пенсионеров, а также правильности применения пенсионного законодательства в отношении самой Л.А. Праведной, то Европейский Суд по правам человека их не обсуждал. Учитывая это, решение Европейского Суда по правам человека по делу “Праведная против России” на других пенсионеров не распространяется» // СПС «КонсультантПлюс».

---

охраняемых законом публичных интересов, а также прав и свобод неопределенного круга лиц;

2) нарушение единообразия в толковании и применении судами норм права;

3) нарушение прав и свобод человека и гражданина, понимаемых в контексте общепризнанных принципов, норм международного права и международных договоров с участием Российской Федерации».

**К.Е. Игнатенкова,**

кандидат юридических наук,  
ученый секретарь Саратовского филиала  
Института государства и права РАН

---

### **Правоохранительная политика как особое сочетание типов и способов правового регулирования\***

Одним из важнейших на современном этапе развития общества направлений правовой политики государства выступает политика правоохранительная, которая имеет собственный объект регулирования (определенный круг общественных отношений), свои цели и задачи. Имеется определенная специфика и в отношении субъектного состава. Хотя в процесс реализации правоохранительной политики оказываются так или иначе вовлечены практически все индивиды и их объединения, к субъектам, непосредственно ее формирующим и осуществляющим, относится строго ограниченный, закрепленный в законодательных актах перечень государственных органов и должностных лиц.

Учитывая перечисленные особенности, правоохранительная политика предполагает использование специфического юридического инструментария. При этом специфика заключается не в привлечении каких-то новых средств (ибо в правовом регулировании «не изобрести колеса»: методы, типы и способы давно «придуманы» и успешно апробированы), а в составлении и применении их особой комбинации, характерной именно для данного направления правовой политики.

Если обратиться к общей теории права, то категория правового регулирования в «чистом виде» как правило не выступает предметом анализа. Внимание исследователей уделяется различным юридическим конструкциям, таким как, например, «тип правового регулирования» или «способ правового регулирования» и др.<sup>1</sup> При этом, хотя данные понятия и являются близкими по смыслу

---

\* Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 09-06-00156а).

<sup>1</sup> См., например: Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972; Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974; Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978 и др.

ввиду общности определяющего элемента (правовое регулирование), каждое из них несет собственную смысловую нагрузку.

Если способы регулирования выражают пути правового воздействия на общественные отношения, обобщенно рассматриваемые средства, то типы регулирования затрагивают более глубокий слой права — порядок юридического воздействия, его построение и направленность<sup>1</sup>.

Традиционно выделяют три способа правового регулирования — дозволение, запрет и позитивное обязывание. Что касается типов регулирования, то в их классификации существует четкая дихотомия: общедозволительный и разрешительный (любое общественное отношение подпадает под один из данных двух типов).

Прослеживается определенная связь между рассматриваемыми категориями: основу типа правового регулирования закладывают способы, точнее, сочетание способов. Так, общедозволительный тип строится по формуле: «общее дозволение — конкретные запреты (в качестве изъятий из него)». Соответственно, разрешительный тип — это противоположная конструкция: «общий запрет — конкретные дозволения». Позитивные же обязывания присутствуют в обоих типах, но они не выражают глубинной сути, природы правового регулирования на том или ином участке общественной жизни.

Использование конкретных типов и способов регулирования в различных сферах предопределяется рядом факторов, ведущую роль среди которых играет адресат юридических норм. Дифференциация правового инструментария необходима для «сбалансирования» положения изначально неравноправных субъектов отношений.

Если граждане вступают в отношения между собой, то мы можем говорить об имеющихся у них одинаковых потенциальных возможностях и гарантиях защиты их прав. В данном случае целесообразным, более того, совершенно естественным является использование дозволения как превалирующего способа правового регулирования. Отношения между индивидами и их объединениями как отношения равноправных субъектов подпадают под действие общедозволительного типа регулирования, основанного на принципе «разрешено все, что не запрещено». Однако несмотря на его безусловное «царствование» в сфере частно-правового регулирования, данный принцип нельзя автоматически экстраполировать на отношения, одним из участников которых выступают властные структуры.

Правоохранительные отношения в большинстве случаев строятся по формуле: «индивид (объединение индивидов) — государство (в лице его органов или должностных лиц)». В данном случае сложно говорить о равноправии. При столкновении с управленческими структурами гражданин — всегда более «слабый», уязвимый субъект. Для защиты прав личности (что является целью не только правоохранительной политики, но и всей правовой политики в целом) и предусмотрен особый набор юридических средств.

Самый общий естественно-правовой принцип состоит в том, что государству запрещается властвовать за пределами переданных ему народом прав. Разный

<sup>1</sup> См. подробнее: *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 103–105.

---

уровень дискреционных полномочий государственных органов и должностных лиц закрепляется в законе по волеизъявлению народа. Только в этих пределах, коль скоро это разрешено законом, им дозволено развивать свою активность, проявлять самостоятельность, развязывать инициативу и предприимчивость.

В целях укоренения разделения властей, исключения злоупотребления полномочиями, охраны прав и свобод граждан в деятельности правоохранительных органов основополагающим должен стать принцип «дозволено то, что прямо разрешено законом». Этот принцип в кратком виде выражает суть разрешительного типа правового регулирования.

Однако не стоит думать, что противоположному — общедозволительному — типу правового регулирования в рассматриваемой сфере нет места. Выступающий его основой принцип «не запрещенное законом дозволено» может и должен применяться в отношении граждан, вовлекаемых в такой элемент правоохранительной политики, как уголовный процесс.

Уголовный процесс — отрасль права, относящаяся к категории публичных и в связи с этим характеризующаяся повышенной строгостью, четкостью, категоричностью юридических предписаний. Деятельность судей, прокуроров, следователей, лиц, производящих дознание, строится на основе разрешительного типа регулирования. Возможности таких субъектов, как свидетели, эксперты также ограничены четко прописанными в законе рамками.

Иная ситуация наблюдается в отношении подозреваемых, обвиняемых, подсудимых. Занимающие по определению «страдательное» положение в уголовном процессе, в качестве определенной компенсации они наделены правом использовать для своей защиты не только довольно широкий перечень закрепленных в нормативных актах возможностей, но и любых других, не противоречащих закону средств. Таким образом, элементы общедозволительного типа регулирования с его главным принципом «разрешено все, что не запрещено», «вплетаются» в систему императивных предписаний уголовного процесса, что способствует повышению эффективности правоохранительной политики в целом.

Возвращаясь к субъектам, чьей основной задачей является формирование и осуществление правоохранительной политики, необходимо отметить следующую особенность: для них понятия права и обязанности нередко сливаются. Их притязание на чье-либо поведение выступает как право по отношению к этим лицам и в то же время как обязанность — по отношению к обществу и государству. Это можно проследить на примере правоохранительных органов при совершении ими действий, направленных на привлечение виновного к ответственности. Сотрудники данных органов наделены соответствующей компетенцией, то есть правами, но права эти специфичны в силу присутствия в них элемента обязательности, ибо на необходимости их реализации построена вся правоохранительная система.

Итак, если взять за основу тезис о том, что деятельность государственных органов и должностных лиц, вырабатывающих и реализующих правоохранительную политику, входит в сектор разрешительного типа регулирования, то неизбежно возникает вопрос, как в таком случае обстоят дела со способами?

---

Общий запрет специальным субъектам делать то, что прямо не разрешено в нормативных правовых актах, предполагает наличие конкретных дозволений, определяющих, что именно им делать можно.

Дозволения, предусмотренные для властных структур, должны быть по возможности более определенными. При закреплении в нормативных актах перечня полномочий правоохранительных органов необходимо строгое соблюдение правил юридической техники, таких как ясность, четкость языка акта, логика в изложении информации, исключение возможности неоднозначного толкования. Неопределенность норм, нечеткость, размытость формулировок, трудность установления их фактического содержания, границ дозволенного, запрещенного и должного позволяют управленческим группам, выступающим в качестве правоприменителя, свободно толковать их в свою пользу.

Так, широкие права могут быть скрыты за обязанностью достигнуть какой-либо цели любыми путями. Этим отличалась советская правовая система 30-х гг. XX в., которая предоставляла органам НКВД возможность использовать широкий спектр средств для выполнения их обязанностей по борьбе с так называемыми врагами народа<sup>1</sup>.

Законодателю можно рекомендовать использовать следующую модель. Если формируется общая компетенционная норма и в ее рамках дается перечень прав должностных лиц (определяются цель и средства, к ним ведущие), то логически следует, что все остальное им запрещено. Если же нет никакого указания на средства достижения цели (нет никакого перечня правомочий органа), то действует принцип «разрешено все, что находится в рамках очерченной цели и поставленных задач».

Дискуссии вызывает вопрос о возможности применения судейского усмотрения. Оно представляет собой одну из разновидностей дозволений, адресованных специальному субъекту — судье. Казалось бы, для судей, как и для представителей других властных структур, должны быть установлены строгие ограничения в выборе варианта поведения. Наделение «излишней» свободой отправителя правосудия чревато серьезными последствиями. Поэтому расхожим является мнение о том, что судейскому усмотрению не должно быть места в нашей правовой действительности.

Однако встречается и другое мнение, которое изложил и обосновал в своей работе, посвященной данной проблеме, А. Барак<sup>2</sup>. Во введении к работе подчеркивается, что судейское усмотрение, существующее уже долгое время, в настоящий момент приобрело особую актуальность. Прежняя бедность общественной жизни и скованность человеческой инициативы сменяется таким их многообразием, что законов для регулирования конфликтов и споров уже недостаточно. Это вполне объяснимо: идет процесс становления гражданского общества, в основу которого положены свобода личности и дозволения как способ ее выражения.

<sup>1</sup> См.: *Денисов С.А.* Административизация правовой системы: Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему общества. Екатеринбург, 2005. С. 169.

<sup>2</sup> См.: *Барак А.* Судейское усмотрение. М., 1999.

---

Небывало возросли гражданская экономическая активность людей и, к сожалению, уголовно наказуемая деятельность. Судьи сталкиваются с такими особенными жизненными ситуациями, которые право предвидеть не в состоянии. Для разрешения же любого, даже самого необычного конфликта нужна правовая основа. Главным «козырем» в данном случае и становится судебское усмотрение. Мы не говорим о том, что судья должен быть выше закона, что его мнение, а не правовая норма будет решать судьбу дела. Судейское усмотрение — это полномочие, данное лицу, которое обладает властью выбирать между двумя или более альтернативами, когда каждая из альтернатив законна.

Как и любое другое дозволение, судебское усмотрение не может носить неограниченный характер. Судья не вправе взвешивать любой фактор, какой ему понравится. Он не должен допускать ни произвола, ни дискриминации; его обязанность — действовать справедливо и разумно. Судейское усмотрение, как и любое дозволение, имеет свои пределы.

Необходимо отметить, что судебское усмотрение существует не во всех судебных решениях, а только в некоторых. Легкие дела не подразумевают судебское усмотрение. Его «прерогатива» — только трудные ситуации, требующие от судьи особой интуиции, объективности, понимания последствий, ответственности. Своеобразный парадокс: решение трудного дела судебское усмотрение упростит, в то время как в легкое дело оно может привнести ненужные «сложности».

Таким образом, способы и типы регулирования образуют тот «костяк», на котором строится, а также реализуется правовая политика. Как уже было сказано, одним из актуальнейших ее направлений в настоящее время выступает политика правоохранительная. При этом типы регулирования дифференцируются в зависимости от субъектов в целях выравнивания их положения. Общедозволительный тип, действующий в отношении более «слабой» стороны, направлен на предоставление ей максимума возможностей для защиты своих интересов; соответственно, превалирующим способом правового регулирования выступает дозволение. Разрешительный тип, характерный для опосредования деятельности специализированных органов, призван ограничить возможные злоупотребления с их стороны. Окончательные «очертания» правовое регулирование на том или ином участке отношений по формированию и реализации правоохранительной политики принимает благодаря особому сочетанию способов регулирования, выражающему государственно-властное суждение о должном порядке функционирования правовых связей и явлений.

---



---

· К ЮБИЛЕЮ ИНСТИТУТА ПРАВА  
ТАМБОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА  
ИМ. Г.Р. ДЕРЖАВИНА ·

---

**В.М. Пучнин,**

*кандидат юридических наук, профессор,  
директор Института права*

*Тамбовского государственного университета  
им. Г.Р. Державина*

**Р.В. Пузиков,**

*кандидат юридических наук, доцент  
Института права Тамбовского*

*государственного университета  
им. Г.Р. Державина*

---

**Закономерности изменения права  
и правоохранительной политики  
в процессе глобализации**

Во второй половине XX в. планету захлестнули сложные и противоречивые процессы глобализации. Активно трансформируя мир, они затронули практически все сферы жизни общества, привнеся невиданные по масштабам перемены и в правоохранительную политику страны. Созданы глобальные информационные системы, развивается международная интеграция. Страны стремятся к гармонизации экономической, правовой, социальной, культурной политики в целях упрощения и интенсификации межгосударственного взаимодействия и обмена, упорядочивания международных отношений, объединения решения глобальных проблем и, не в последнюю очередь, реализации своих экономических потенциалов в контексте устремлений стать единственными лидерами и архитекторами нового, глобального мира.

Пожалуй, в настоящее время ни один процесс, ни одно явление не являются столь противоречивыми и неоднозначными, не вызывают столько различных дискуссий, как глобализация. Особое значение в условиях мировой глобализации приобретает право в общем и правоохранительная политика в частности. В условиях развития глобализационных процессов на правоохранительную политику возлагаются важнейшие задачи: с одной стороны, по легально-формальному закреплению соответствующих глобализационных тенденций, обеспечению вхождения современных государств в мировое сообщество, с другой — по управлению глобализационными процессами применительно к конкретному государству, по их сдерживанию и направлению в определенное русло, дабы не допустить негативные последствия, связанные с нестыковкой национальных культур и возможностей с воспринимаемыми мировыми веяниями, а также с опасностью попасть в

---

сильнейшую зависимость от наиболее развитых стран, заняв место своеобразного придатка в мировом сообществе. Особенно это актуально для России, чье вступление в подвергшийся глобализации мир носит откровенно революционный характер и сопровождается чередой кризисов, явившихся следствием кардинального слома политико-правового строя и коренного изменения внутренней и внешней политики, государственно-правовых принципов в целом.

В современной юридической литературе проблемам глобализации уделяется достаточно внимания. Несмотря на широкое употребление этого термина, суть процесса глобализации и, в особенности, ее юридические и правоохранные аспекты изучены явно недостаточно.

Глобализация может быть определена как всемирный процесс, взаимосвязывающий национальные политико-территориальные образования (государства) в единую мировую экономическую и общественную систему<sup>1</sup>. Под влиянием глобализации социальная, экономическая, политическая и правоохранные деятельность обретают мировой масштаб. В результате любое значимое событие экономического или политического характера, произошедшее в одном из государств, немедленно оказывает влияние на жизнь других членов мирового сообщества. Безусловно, основная роль в развитии глобализации принадлежит именно экономическим процессам. Формируются мировые торговые и финансовые системы, от слаженного функционирования которых зависят судьбы и благополучие миллионов людей во всем мире и целых государств. Экономическая интеграция государств и рост уровня их взаимозависимости приводят к формированию международного (глобального) гражданского общества. Последнее обстоятельство, на наш взгляд, имеет особое значение, поскольку в этих условиях на государства ложится дополнительная ответственность по обеспечению мира, безопасности, прав и свобод человека и верховенства права, что, как известно, выступает в качестве основной задачи правоохранные политики.

В результате повышается роль именно правовых методов регулирования общественных процессов, все чаще законодатель должен работать не только с проблемами национального характера, но и с проблемами, касающимися международных отношений. Возрастание роли права, как международного, так и национального, является одним из наиболее значимых последствий глобализации. Она ведет к качественному росту уровня взаимозависимости государств. Представляется, что именно термин «взаимозависимость» с наибольшей полнотой объясняет суть процесса глобализации. Ни одно государство не может осуществлять свои функции (правоохранные в первую очередь) изолированно, без взаимодействия с другими государствами. Курс на политическую и экономическую изоляцию в современных условиях способен нанести существенный вред национальным интересам страны. Глобальные проблемы могут быть решены только совместными усилиями всех членов мирового сообщества. При этом, как подчеркивает И.И. Лукашук, необходимый уровень сотрудничества может быть достигнут только в условиях безопасного, демократического мирового порядка, основанного на международном праве<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 1.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 3.

В эпоху глобализации государства в результате роста уровня взаимозависимости из относительно автономных политико-территориальных образований превращаются в звенья единой мировой, межгосударственной системы<sup>1</sup>. Представляется, что в современных условиях эту систему следует называть «глобальной межгосударственной системой». Современное международное право, являющееся правом глобальной межгосударственной системы с полным основанием можно именовать глобальным международным правом.

Несмотря на существование такой системы, государства, входящие в нее, в значительной мере сохраняют свою самостоятельность<sup>2</sup>. Это объясняется тем обстоятельством, что в политической сфере процесс роста взаимозависимости протекает далеко не так интенсивно, как в сфере экономики. Поэтому в отношении взаимодействия политических и правовых систем суверенных государств представляется правильным использовать термин «интернационализация», означающий сближение указанных национальных систем, углубление их взаимного влияния<sup>3</sup>.

Остановимся более подробно на том, как влияет глобализация на закономерности внутригосударственного и международного права, как под ее воздействием меняется сама их суть.

Развитие национальных правовых систем суверенных государств всегда представляя собой интернациональный процесс. Вот что писал по этому поводу Р.В. Швеков: «Внутреннее развитие народов и их внешнее общение нельзя рассматривать иначе, как неразрывное единство. Более того, внешние связи в ряде случаев выступают важным фактором, способствующим развитию и совершенствованию правовой системы той или иной страны»<sup>4</sup>.

Тот факт, что при построении собственной национальной системы права государства используют опыт других стран, не подлежит сомнению. Как подчеркивает И.И. Лукашук, можно смело утверждать, что ни одна правовая система не является исключительно национальным явлением<sup>5</sup>.

Под влиянием глобализации процесс интернационализации внутригосударственного права приобрел особую масштабность: стандартизация условий жизни общества, углубление внешних связей между государствами, обмен произведениями литературы, науки и искусства порождают настоятельную потребность в единообразном правовом регулировании.

В современной юридической литературе принято выделять три способа интернационализации права: рецепция, гармонизация и унификация.

*Рецепция* представляет собой одностороннее заимствование одним государством у другого отдельных правовых норм, институтов или даже достаточно крупных массивов права, например, кодексов. В последние годы этот

<sup>1</sup> См.: Тункин Г.И. Международное право. Учебник для вузов. М., 1984. С. 56.

<sup>2</sup> См.: Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 118.

<sup>3</sup> Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. С. 3.

<sup>4</sup> Швеков Р.В. Прогресс и преемственность в праве // Советское государство и право. 1983. № 1. С. 45.

<sup>5</sup> См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. С. 36.

способ интернационализации права наиболее активно использовался бывшими социалистическими странами, которые путем заимствования старались адаптировать свои правовые системы к новым условиям рыночной экономики и международной торговли. Естественно, что объектом рецепции становятся правовые массивы, принадлежащие к наиболее развитым правовым системам, чаще всего к правовым системам европейских государств. В результате западные правовые стандарты превращаются в некий эталон, в соответствии с которым формируются правовые системы менее развитых государств. Специфика процесса рецепции в современных условиях состоит в том, что речь идет не о восприятии права конкретного государства, а о реформе системы в целом на основе опыта наиболее развитых правовых систем<sup>1</sup>. Происходит так называемая «вестернизация» права, что, по нашему мнению, является одной из наиболее заметных закономерностей современного этапа в развитии национального права.

Под *гармонизацией* принято понимать процесс целенаправленного сближения правовых систем суверенных государств или отдельных отраслей этих правовых систем путем введения общих институтов, норм и устранения противоречий. Гармонизация может быть как взаимной, так и односторонней. При взаимной гармонизации государства предпринимают совместные, согласованные шаги по сближению своих правовых систем. При односторонней гармонизации правовая система одного суверенного государства приводится в соответствие с правовой системой другого суверенного государства практически без участия последнего.

Что же касается *унификации*, то она представляет собой процесс внедрения в правовые системы государств одинаковых правовых норм и институтов. При этом основным средством унификации являются международные договоры и соглашения, формулирующие юридические нормы, которые должны быть в неизменном виде внедрены в правовую систему государства, являющегося участником такого договора или соглашения. В условиях, когда международное право оказывает все большее влияние на национальные правовые системы, унификация становится основным способом интернационализации внутригосударственного права. При этом именно унификация оказывает наиболее заметное влияние на содержание основных законов государств.

Рост влияния международного права на внутригосударственное право и правоохранительную политику, по нашему мнению, является одной из наиболее ярких закономерностей эпохи глобального мира. Международное право, определяя пределы свободы суверенного государства в сфере внешних сношений, устанавливает определенные границы и для его внутреннего права. Создавая свои законы, государство просто обязано согласовывать их с основными принципами и нормами международного права и, кроме того, обеспечить в рамках осуществления правоохранительной политики его реализацию и исполнение. Тем самым устанавливается приоритет международного права по отношению к национальному, необходимость унификации внутреннего права на основе международно-

<sup>1</sup> См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. С. 44.

---

правовых норм. В результате именно международное право выступает в качестве основного инструмента сближения национальных правовых систем.

Благодаря такому сближению в последние десятилетия достигнуты впечатляющие результаты в сфере развития демократии, обеспечения приоритета права, защиты прав и свобод личности. Все вышеперечисленное привело к демократизации и гуманизации конституционного права, которое, в свою очередь, определило содержание других отраслей внутригосударственного права.

Именно под эгидой современного международного права получили развитие межгосударственные судебные органы, основной задачей которых является защита прав и свобод личности. В результате стало широко распространено такое принципиально новое юридическое явление, как международный судебный прецедент, оказывающий весьма существенное влияние на законодательную и правоприменительную практику ряда государств, в том числе Российской Федерации.

Воздействие глобализации на характер современного международного права, его содержание и механизм действия неоднократно отмечалось в юридической литературе, как зарубежной, так и отечественной. По мнению С.В. Черниченко, рост взаимозависимости государств, все большее осознание международным сообществом общечеловеческих ценностей приводит к осложнению межгосударственных отношений, что влечет за собой дальнейшее совершенствование международного права<sup>1</sup>. Международное право приобретает по-настоящему глобальный, всемирный характер. В его составе появляются нормы, институты и юридические механизмы, содержащие элементы надгосударственного правового регулирования.

Необходимо отметить, что развитие современного международного права происходит на базе целей и принципов Устава ООН. Именно этот документ, прогрессивное значение которого в жизни мирового сообщества трудно переоценить, определяет основные направления развития международного права на ближайшие десятилетия. Цели и принципы, провозглашенные Уставом ООН, в условиях глобального мира приобретают особое значение для построения демократического и безопасного мирового порядка, основанного на гуманистических ценностях и приоритете права.

Под воздействием глобализации современное международное право приобретает ряд характерных особенностей. Прежде всего, основной функцией международного права становится обеспечение интересов всего мирового сообщества в рамках реализации правоохранительной политики. При этом перед международным правом стоит чрезвычайно важная задача: обеспечить оптимальное сочетание интересов сообщества в целом и составляющих его суверенных государств. В этих условиях процесс взаимодействия международного и внутригосударственного права не может не становиться все более интенсивным. Представляется, что подобная тенденция сохранится и в будущем.

---

<sup>1</sup> См.: Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993. С. 27.

---

Международное право становится основным инструментом поддержания порядка в сложной системе международных отношений, служит важнейшим фактором содействия процессам глобального развития.

В качестве следующей отличительной черты современного международного права можно выделить гомоцентризм, то есть выдвижение на первый план человека, его прав и интересов. Это привело к существенным изменениям в правовом статусе индивидов: если ранее их правовое положение определялось исключительно нормами национального права, то теперь благодаря развитию международного гуманитарного права, возникновению большого числа международных органов, занимающихся защитой прав человека, индивиды приобрели возможность от собственного имени выступать на международной арене в защиту своих нарушенных прав. По мнению ряда авторов, это означает, что индивиды приобрели международную правосубъектность, то есть стали субъектами международного права. Данная точка зрения, пусть и далеко не бесспорная, получила столь широкое распространение, что нашла отражение даже в учебной литературе<sup>1</sup>.

Другой отличительной особенностью глобального международного права является расширение сферы его регулирования и появление в его составе таких новых отраслей, как право международной безопасности, международное право окружающей среды, международное гуманитарное право, международное экономическое право, международное уголовное право. Если ранее международное право регулировало межгосударственные отношения преимущественно политического характера, то глобальное международное право регулирует весь спектр общественных отношений, то есть имеет фактически тот же объект регулирования, что и внутригосударственное право. Это может привести к выводу о том, что в современных условиях международное право и внутригосударственное право не являются двумя различными правовыми системами, существующими параллельно друг с другом, а представляют собой единую систему мирового права.

Следующей особенностью современного международного права является его ярко выраженный демократический характер. Эта его особенность определяется основными принципами, закрепленными в Уставе ООН и других важнейших международно-правовых актах. В соответствии с этими принципами мировое сообщество государств не может мыслиться иначе, как основанное на демократических началах. Это выражается как в демократизации самих межгосударственных отношений, так и в том влиянии, которое международное право оказывает на сами государства в целях демократизации их правовых систем. Нельзя недооценивать и такой важнейший фактор, способствующий демократизации международного права, как растущее воздействие на него глобального гражданского общества и его институтов — международных неправительственных гуманитарных и правозащитных организаций.

Таким образом, под воздействием глобализации современное международное право приобретает ряд характерных особенностей:

---

<sup>1</sup> См.: Международное право: учебник / под ред. Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова. М., 1996. С. 65.

---

во-первых, основной функцией международного права становится обеспечение интересов мирового сообщества в целом, что обуславливает необходимость формирования международной правоохранительной политики;

во-вторых, отличительной чертой современного международного права является гомоцентризм, то есть выдвижение на первый план человека, его прав и интересов, что является приоритетом правоохранительной политики;

в-третьих, глобальное международное право регулирует весь спектр общественных отношений, то есть имеет тот же объект регулирования, что и внутригосударственное право. Это означает, что в современных условиях международное право и внутригосударственное право составляют единую систему мирового права, в результате чего национальная правоохранительная политика должна быть логическим продолжением международной и соответствовать ей;

в-четвертых, глобальное международное право становится все более демократическим и способствует демократизации внутригосударственных правовых систем в целом и их основных законов в частности, что требует появления новых задач и методов национальной правоохранительной политики.

Итак, влияние глобализации на закономерности развития права и правоохранительной политики происходит в разнообразных формах, различными путями и способами. В результате переходных процессов в правовой сфере происходит не только преобразование, но и становление и развитие нового качества правовой системы, возникновение ее новой типологической сущности, которая состоит в изменении ее системных качеств. Право под влиянием процесса глобализации приобретает ряд особенностей и новых черт: оно, как и правовая система, изменяется под воздействием внутренних и внешних факторов; происходит существенная, хотя и далеко не последовательная, демократизация механизма правообразования; появляются новые субъекты правотворчества; законотворчество начинает опираться на более широкую социальную базу, что вполне закономерно потребует изменений и в правоохранительной политике.

Одной из закономерностей права, связанной с глобализацией, стало появление новых проблем, нуждающихся в правовой регламентации таких, например, как экология, терроризм и другие, решение которых требует объединенных усилий в рамках унификации правоохранительной политики отдельных государств и международного сообщества, поскольку они не могут быть решены в условиях одного государства. К сфере проблем, которые обостряет глобализация, также относятся проблемы национальных интересов и национальной безопасности; проблемы топливно-энергетического комплекса. Эти важнейшие составляющие российской экономики представляют интерес для других стран мирового сообщества. Следовательно, и правовые формы их разрешения и правоохраны потребуют выработки соответствующих правовых механизмов. Дальнейшее же выявление закономерностей права и правоохранительной политики в процессе глобализации необходимо для полноценного участия Российской Федерации в указанном процессе.

---

---

**А.Н. Шепелев,**

*кандидат юридических наук, доцент  
Тамбовского государственного  
университета им. Г.Р. Державина*

---

## Языковая политика

Языковая политика — явление не новое для современного российского государства, но, несмотря на это, существует ряд неясностей в ее восприятии.

Действующие в настоящее время нормативные правовые акты определяют государственную языковую политику косвенно, поскольку они посвящены в своей основе или языку, или политике (например, Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации»<sup>1</sup>, Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»<sup>2</sup>, Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации»<sup>3</sup>, Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>4</sup>, Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>5</sup> и др.). Иными словами, языковая политика в целом определяется, исходя из общего смысла указанных нормативных актов.

Отсутствие единого правового акта по данному вопросу является одной из основных проблем восприятия языковой политики.

Проблемой также является то, что большинство политиков рассматривают языковую политику лишь как законодательную возможность регламентирования употребления языков, не обращая внимания на то, что языковое законодательство должно учитывать реально сложившуюся языковую ситуацию в обществе.

Понятие терминологического словосочетания «языковая политика» многими исследователями трактуется по-разному. По мнению одних ученых<sup>6</sup>, языковая политика включает в себя два аспекта:

1. Законодательное регулирование употребления языков.
2. Попытки общества воздействовать на состояние языка; соблюдение языковых норм; определение того, что «хорошо», а что «плохо» и т.д.

По мнению других<sup>7</sup>, языковая политика определяется посредством соотношения языка и политики, которое происходит как минимум по двум направлениям:

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23, ст. 2199.

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 48, ст. 5042.

<sup>4</sup> См.: Там же. 1999. № 22, ст. 2670.

<sup>5</sup> См.: Там же. 1996. № 35, ст. 4137.

<sup>6</sup> См.: Даниэлян М.Г. Русский язык в языковой политике современной Армении // Вестник Международной ассоциации преподавателей русского языка и литературы. 2004. № 44.

<sup>7</sup> См.: Кузнецов С.Н. «Языковая политика и языковое планирование» филологического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова. URL: [http://genhis.philol.msu.ru/article\\_195.html](http://genhis.philol.msu.ru/article_195.html).

---



---

1. Язык выступает средством политики, то есть является инструментом воздействия на общество для достижения определенных политических целей.

2. Язык является объектом воздействия политики, то есть политика направлена непосредственно на сам язык. В этом случае речь идет о языковой политике, объектом которой являются:

- конкретный язык (русский, английский, немецкий и др.);
- совокупность языков, которые выделяются по разным признакам (по их происхождению, по взаимодействию и др.);
- языковая ситуация (ситуация, при которой взаимодействуют языки);
- коммуникативная ситуация (возможность использовать или не использовать определенные языковые средства и т.п.).

Если объектом языковой политики является конкретный язык, то она направлена на сохранение или изменение его внутреннего устройства (лексики, терминологии и др.), а также на формы его существования (литературный язык, разговорный язык и др.). Воздействие на другие языки при этом не осуществляется, так как задачами в данном случае будут являться:

- поддержание норм языка (культура речи);
- защита от структурного проникновения других языков;
- структурное обогащение языка (развитие терминологии и т.п.).

Согласно словарю русского языка определения терминов «язык» и «политика» трактуются следующим образом:

Язык — система звуковых и словарно-грамматических средств, закрепляющих результаты работы мышления и являющихся орудием общения людей, обмена мыслями и взаимного понимания в обществе; совокупность средств выражения в словесном творчестве, основанных на общенародной словарно-грамматической системе; речь, способность говорить<sup>1</sup>.

Политика — деятельность государственной власти, партии или общественной группы в области внутригосударственных или внешних отношений, определяемая интересами этой власти, партии, группы; вопросы и события общественной, государственной жизни; образ действий, направленных на достижение чего-нибудь, определяющих отношения с людьми<sup>2</sup>.

Исходя из приведенных определений, наиболее верно рассматривать языковую политику как политику, направленную на язык. При этом не следует забывать, что независимо от того, является язык инструментом или объектом политики, он, соприкасаясь с политикой, становится политизированным.

При рассмотрении языковой политики важно определить, какие цели она преследует по отношению к языку.

На наш взгляд, цели могут быть различные:

- сохранение существующего языка (языков);
- изменение существующего языка (языков);
- возрождение существовавшего языка (языков);
- создание нового языка (языков) и др.

---

<sup>1</sup> См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: Ок. 53000 слов / под общ ред. Л.И. Скворцова. 24-е изд., испр. М., 2003. С. 893.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 542.

Для достижения указанных целей необходимо знать статус языка, то есть его роль в конкретном государстве и на международной арене. Языковая политика всегда направлена на сохранение или изменение статуса существующего языка и предполагает одновременное воздействие на другие языки, поскольку изменение статуса одного языка влечет за собой одновременное изменение статуса и других языков. Следовательно, языковая политика должна быть комплексной и воздействовать на все свои объекты одновременно.

Проводить языковую политику могут только государственные органы, обладающие для этого определенными полномочиями, поскольку языковая политика является важнейшим компонентом национальной политики и, соответственно, реализовываться она может только на определенном пространстве. При этом оказывать влияние на языковую политику могут различные общественные организации, движения, партии и другие объединения посредством внесения определенных предложений в соответствующие государственные органы.

Языковая политика носит на себе отпечаток идеологизированности, который лежит в основе ее принципов, основными из которых являются два противостоящих принципа:

- преобладание гражданских прав перед интересами государства;
- преобладание государственных интересов перед интересами личности и гражданина.

Как правило, результат языковой политики зависит от ее методов, которые учитывают или игнорируют интересы определенных групп и, соответственно, приводят к обострению языковых конфликтов или позволяют сбалансировать национально-языковые интересы различных групп.

Основной вопрос, который стоит перед исследователями языковой политики, касается того, в чем заключаются ее основные проблемы.

По мнению П.В. Дятленко<sup>1</sup>, языковой политике присущи следующие проблемы:

- восприятие обществом (в том числе экспертным сообществом) языковой сферы как реальной «вещи» (части материального мира). Несмотря на то, что во многом это всего лишь представление, оно инициирует практику манипулирования языковым феноменом как вещью, которая во многом подвержена влиянию социально обусловленных предпочтений и взглядов по вопросу о языке;

- убежденность большинства представителей политического, научного, культурного и экспертного сообществ в единственности и перспективности построения государства и общества по модели «одно государство, одна нация, один язык»;

- уверенность, что только государство (точнее, его политическая элита) может безраздельно вмешиваться, регулировать и направлять в своих интересах процессы, происходящие в языковой политике.

Указанные проблемы, а также то обстоятельство, что проведение языковой политики поднимает вопрос языковой принадлежности (этнической, куль-

<sup>1</sup> См.: Дятленко П.В. Языковая политика и языковые реформы в государственном и национальном строительстве (аналитический обзор) // Социологическое обозрение. 2007. № 3. С. 49–50.

турной, региональной идентификации граждан), превращают языковую политику в крайне опасный по своим возможным последствиям политический инструмент. И хотя стратегию языковой политики определяет только государство, оно не выбирает средства стратегии произвольно, поскольку имеет дело со сложившейся языковой ситуацией, процессами и тенденциями. В связи с этим стратегия развития языковой политики должна носить долгосрочный и целенаправленный характер.

Языковая политика, используя язык, должна всегда учитывать, что он способен породить, различать и удерживать в совместном видении самые важные для мировой, национальной и личной жизни идеи, сами принципы и основания жизни. Язык через свои формы определяет направленность сознания, то, куда именно направлен взор человека, нации и мира, то, какой именно образ люди создают и удерживают в качестве приоритетного. Выделяя, выстраивая и удерживая с помощью языка конкретный образ как центральный предмет своего сознания, человек в разных ситуациях нормирует и определяет свое мышление, речь и деятельность. Так люди определяют свои намерения и цели. Соответственно, роль языковой политики состоит в определении приоритетных языковых форм и форм сознания. Представляется верной формула: скажите, какой язык использует человек — и станет ясно, какой мир этот человек строит. Именно поэтому в отсутствие ясной языковой политики безраздельно царствуют низкие языковые формы, которые бесконечно тиражируют и множат средства массовой информации. Неумение видеть языковую форму, определять и целенаправленно использовать ее ведет к самому страшному — сведению к нулю способности идентифицировать себя в рамках определенного языкового сообщества.

Язык не нуждается в искусственном обновлении, поскольку он есть субстанция несравнимо более мощная, чем любой из людей, коллективов, общественно-государственных или международных институтов. Обновлять необходимо себя самих и наше отношение к языку и делать это через восстановление и переосмысление языковой политики и техники<sup>1</sup>.

Не следует забывать, что язык является средством общения и средством разобщения; средством самовыражения и средством манипулирования; средством освобождения и средством порабощения языковыми стереотипами.

По мнению заведующего отделом методологии исследований национального института украинско-российских отношений Н. Ожевана<sup>2</sup>, влияние политики и властных отношений на структуру и функции языка является столь мощным, что приводит к делению языков на те, которые формируются под конкретные запросы власти и нужных ей идеологических механизмов, и те, которые противодействуют власти. Изменение характера политической власти неизбежно изменяет характер языка, что, по существу, ставит человека в ситуацию «выбора без выбора», то есть происходит манипулирование.

В России языковая политика всегда носила насильственный характер, что объясняется большим количеством проживающих на ее территории народностей

<sup>1</sup> См.: Крупнов Ю.В. Языковая политика — первый шаг на пути к тому, чтобы российское образование стало лучшим в мире // Народное образование. 2001. № 2.

<sup>2</sup> См.: Ожеван Н. Язык политики и языковая политика: посттоталитарные проблемы преодоления этноязыкоцентризма. URL: [http://www.niurr.gov.ua/ukr/dialog\\_1999/ozhevan\\_3.htm](http://www.niurr.gov.ua/ukr/dialog_1999/ozhevan_3.htm).

со своими языками и как следствие необходимостью создания единого языка общения наций и народностей, которым выступал русский язык, вытесняя иные языки. При этом русский язык остается главным источником обогащения лексики большинства национальных языков, особенно в области политической, научной и технической терминологии.

Языковая политика в многоязычном обществе должна быть направлена на сознательное регулирование употребления языков. Политика должна быть не просто языковой, а национально-языковой. При этом важно не упускать из виду, что языковая политика, проводимая в многонациональном обществе, имеет отношение к таким ключевым проблемам, как права и свободы личности, права этнических меньшинств и т.п.

В последнее время ориентация внутренней политики России (особенно советского периода) на формирование этнически обезличенного, единого народа имела негативные последствия для языковой жизни общества, которые выражались в следующем:

- ускорился процесс деградации языков многих малых народов;
- централизаторская политика породила крепнувшее культурно-национальное противостояние субъектов и центра.

Все это ослабило роль и значение русского языка как объединяющего элемента в обществе.

Ю.В. Крупнов считает, что национальные доктрины развития русского языка должны быть следующими:

1. Русский язык должен стать мировым, способным адекватно описывать все ведущие мировые проблемы, все главные заботы мирового сообщества собственными средствами.

2. Русский язык должен стать средством восстановления и развития российской социальности и, в первую очередь, села, промышленности (с опорой на современное машиностроение), науки как сферы порождения новых наук и практик, образования.

3. Русский язык должен стать иеровербальным, то есть в «официальный» состав русского языка и его морфологии должны быть введены все «боковые» и «второстепенные» «иероглифические» языки, носящие невербальный (несловесный, в узком смысле термина «слово», или «verbum») характер. Таким образом, смысл и цель доктрины — создание принципиально нового всемирного иеровербального русского языка как основы нового народа и государственности России<sup>1</sup>.

В целом, согласившись с этим, отметим, что необходимо предпринять весь комплекс мер по культурно-языковому строительству и обеспечить сохранение тех народов и языков, которые еще возможно сохранить, потому что даже самый малый язык — это неповторимый феномен многонациональной культуры России.

Язык неотделим от политики и властных отношений и может быть понят лишь в этом контексте. Соответственно, языковую политику нельзя отделять от языка политики.

<sup>1</sup> Крупнов Ю.В. Указ. соч.

---

**Н.Е. Садохина,**  
*кандидат юридических наук, доцент  
Тамбовского государственного  
университета им. Г.Р. Державина*

---

## **Нормативный договор как источник современного российского права**

**В** современных условиях определение источников права в конкретной правовой системе приобретает особую значимость в связи с серьезными изменениями, затронувшими практически каждую из существующих правовых систем и связанными с интегративными процессами, происходящими в мировом сообществе. В странах, традиционно относимых к англосаксонской правовой семье, повышается роль законодательства. В романо-германском праве растет значение судебного нормотворчества. Эти перемены не обошли стороной и российскую правовую систему.

Развитие российского права — сложный процесс со своей спецификой, что затрудняет его отнесение к одной из существующих правовых семей. В различные исторические периоды российское право тяготело то к восточному типу (в допетровские времена), то к западному (в последующий период, после петровских реформ), но всегда характеризовалось присущими только ему чертами, которые связывались исследователями с особенностями географического положения страны, менталитета ее жителей.

Приход к власти большевиков в 1917 г. повлек серьезные изменения в государственно-правовой сфере, последствия которых наложили отпечаток и на систему источников права.

В конце 80-х гг. XX в. произошли смена ориентиров развития, отказ от построения социализма в России. Это привело к необходимости выбора новой идеологии, нового направления движения. Система источников права вновь претерпела серьезную трансформацию, сохранив при этом традиционно присущие ей особенности (доминирование нормативного акта, преобладание императивного метода в правовом регулировании и т.д.) и продемонстрировав наличие огромного потенциала для дальнейшего совершенствования (установление реального верховенства закона, увеличение значения судебной практики в соционормативном регулировании и т.д.).

Особое значение в системе источников права в постсоветский период приобрел договор с нормативным содержанием. Отказ от тотального контроля со стороны государства, демократизация общества способствовали расширению сферы договорного регулирования, активизации взаимодействия международной и национальной правовых систем.

Включение договоров и соглашений, причем всех без исключения, в национальную систему права характерно для американской юридической доктрины, в отличие от континентальных правовых систем, в которых лишь договоры с нормативным содержанием приобретают качества источников права.

Отношение к договору как к источнику права в России не было неизменным. Так, в дореволюционный период Ф.В. Тарановский писал: «О нем последнее время иногда забывают и не помещают его в число источников права»<sup>1</sup>. В советский период договорное регулирование отношений носило формальный характер ввиду отсутствия равноправных субъектов, необходимых для заключения договора, явного доминирования государства. В постсоветский период договор был признан на уровне Конституции, законодательства весьма важным формальным источником права, и сфера его применения заметно расширилась.

В настоящее время российскими учеными (Т.В. Кашаниной, С.Г. Красноярским, Л.И. Левитиным) активно разрабатывается договорная или «конвенциональная» теория права, вводящая понятие нормативной саморегуляции общества. Договорные правила признаются сторонниками данной теории проявлением особого свойства общества как системы — способности к самоуправлению. Эти правила подлежат юридически значимому признанию в общем массиве нормативного регулирования.

Согласно конвенциональной теории договоры рассматриваются как результат соглашений между коллективными и индивидуальными их участниками, из чего следует, что все договоры, надлежаще заключенные субъектами права, содержат правовые нормы (локальные, «конвенциональные», «микронормы») и являются источниками права.

Однако еще Ф.В. Тарановский предупреждал: «Обе крайности — и игнорирование договора, и исключительное его признание, именно как крайности, ошибочны»<sup>2</sup>.

Договор как источник права имеет свои достоинства и недостатки, которые необходимо учитывать при его использовании. Достоинства нормативного договора выражаются в следующем: 1) с его помощью упорядочиваются управленческие взаимосвязи, разграничиваются и фиксируются права и обязанности сторон, предметы ведения, полномочия; 2) он способствует достижению компромисса между различными интересами путем согласования всех важнейших условий договора; 3) договор взаимовыгоден для заключающих его сторон; 4) способствует демократизации управления; 5) договорные отношения способствуют росту правосознания участников данного процесса и т.д.

Основным недостатком договорного регулирования является возникновение трудностей при определении статуса договорных актов в иерархии источников права, когда сторонами договора выступают разноуровневые субъекты правотворчества. Проанализировать этот недостаток можно, рассмотрев виды договора.

Так, еще в советский период было положено начало признанию приоритета международных норм над внутригосударственным законодательством. Существенный шаг в направлении обеспечения верховенства норм международных договоров был сделан в 1992 г., когда в ст. 32 Конституции РСФСР были внесены изменения, согласно которым закреплялся приоритет общепризнанных международных норм в сфере прав человека.

<sup>1</sup> Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 186.

<sup>2</sup> Там же. С. 186.

В ст. 15 Конституции РФ 1993 г. эта тенденция получила свое дальнейшее развитие. Было установлено, что «если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Отсылка к международным договорам и общепризнанным принципам и нормам международного права содержится и в ряде других статей Конституции РФ (ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 46, ст. 62, 63, 67, 69).

Прежде чем стать частью правовой системы России, международный договор проходит сложную процедуру имплементации. Роль посредника берет на себя национальное законодательство, что приводит к возникновению проблем в определении приоритетности норм.

Международные договоры по своей юридической силе превосходят федеральное законодательство. Однако межправительственные договоры или договоры межведомственного характера могут быть выше федерального закона лишь после процедуры ратификации, которая осуществляется в форме федерального закона (ст. 14 Федерального закона от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»<sup>1</sup>), иначе статус договоров определялся бы положением субъектов, их подписавших, то есть эти акты имели бы подзаконный характер. В связи с этим заслуживает внимания позиция отдельных авторов, предлагающих внести изменение в Конституцию РФ, связанное с указанием на ратификацию международного договора, для закрепления подхода к соотношению источников права, сложившегося в российской правовой системе<sup>2</sup>. Такое изменение устранило бы необходимость постоянных комментариев по поводу юридической силы сопоставляемых актов.

Вопрос о юридической силе возникает и при сопоставлении федеральных законов и внутригосударственных (или конституционно-правовых) договоров. Процесс обособления республик в рамках Советского Союза предопределил подобные тенденции и внутри РСФСР. Исходным стало принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г.<sup>3</sup>, что повлекло за собой принятие деклараций о государственном суверенитете республик, а затем и их конституций как суверенных государств. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. официально провозгласил суверенность республик в составе России. 10 апреля 1992 г. он был включен в Конституцию РФ в качестве ее составной части. 24 июня 1999 г. был принят Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup>, который впоследствии стал органической частью Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (гл. IV.I)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29, ст. 2752.

<sup>2</sup> См.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 34; Игнатьева И.А. Соотношение источников экологического права: экологическое законодательство и международные договоры // Государство и право. 2001. № 2. С. 41–50.

<sup>3</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3176.

<sup>5</sup> См.: Там же. № 42, ст. 5005.

Согласно Конституции РФ с помощью договора также могут регулироваться взаимоотношения внутри субъектов РФ. На основании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ федеральным законом и договором могут регулироваться взаимоотношения входящих в состав субъектов Федерации (края или области) автономных округов. Такие договоры заключаются между органами государственной власти автономного округа, с одной стороны, и, соответственно, органами государственной власти края или области, с другой.

На основе соглашения о передаче полномочий конкретизируются экономические и социальные задачи, решаемые тем или иным субъектом Федерации с участием самой Федерации в рамках исполнительной власти.

Договорное распределение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации опирается на положения ч. 3 ст. 11 Конституции РФ. В 90-е гг. договорное разграничение полномочий получило широкое распространение, что было связано как с отсутствием законодательной регламентации федеративных отношений, так и с «заигрыванием» с субъектами РФ<sup>1</sup>.

«Столь высокого статуса, — пишет С. Митрохин, — договорные отношения не имеют ни в одном федеративном государстве мира. В тех немногих странах, где практикуются соглашения между субъектами федерации и центральным правительством (Германия, Австрия), они носят сугубо подзаконный вспомогательный характер. В России же договоры воспринимаются заключившими их регионами как индульгенция на невыполнение федеральных законов, а рядом республик (Татарстан, Башкортостан) рассматриваются в качестве учредительных актов, постулирующих конфедеративный характер их отношений с Россией»<sup>2</sup>.

Договорное разграничение предметов ведения и полномочий обусловило дальнейшую суверенизацию не только республик, но и других субъектов Федерации, привело к неконституционному перераспределению предметов ведения, закрепленных ст. 71 и 72 Конституции РФ, иным нарушениям федерального законодательства. Вопреки конституционным нормам о равноправии субъектов во взаимоотношениях с Федерацией (ч. 4 ст. 5) регионы приобрели различный объем прав и обязанностей.

Такое положение вещей дискредитировало договорное регулирование. Ситуация изменилась с принятием поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в 2003 г.<sup>3</sup> Заключение договоров стало возможным только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий (ст. 26.7). Таким образом, далеко

<sup>1</sup> См.: Литовкин В.Н. К вопросу о соотношении федерального законодательства с региональным // Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. Москва, 17 октября 2000 г. М., 2002. С. 67.

<sup>2</sup> Цит. по: Лучин В.О. Обеспечение приоритета федерального закона // Законодательство России в XXI веке. С. 56.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 27, ст. 2709.



не все субъекты могут устанавливать отношения с федеральным центром путем договорного регулирования, а лишь те из них, развитие которых затруднено по общей конституционной схеме разграничения предметов ведения. В настоящее время подобного рода договоры практически не заключаются.

Однако достоинства названной формы регулирования очевидны. Договоры позволяют учесть специфику субъектов, они на практике доказали свои возможности в снятии социальной напряженности при обострении противоречий между центром и территориями, так как представляют собой согласованное волеизъявление сторон.

Вопрос о соотношении конституционно-правовых договоров и законодательства вызывает оживленную дискуссию.

А.В. Черепанов считает, что Федеративный договор выражает не только общегосударственную волю как федеральный закон, но и согласованную волю субъектов, образующих Федерацию. В связи с этим должен действовать принцип верховенства Федеративного договора над федеральным законом, что требует нормативного закрепления<sup>1</sup>. Однако следует заметить, что Федеративный договор, став частью Конституции, практически утратил свое самостоятельное значение.

Что касается договоров о разграничении предметов ведения, то, по мнению С.А. Максимовой, договор о разграничении полномочий в настоящее время обладает силой федерального закона; ему должны соответствовать нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и все «внутренние» акты субъекта федерации (конституции, уставы, законы, подзаконные акты) в отношении распределения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Федерации (в соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Положения договора между органами государственной власти края, области и автономного округа в их составе должны соответствовать Конституции РФ, а также федеральным законам по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов<sup>2</sup>.

Следует согласиться с мнением О.Е. Кутафина о том, что юридическая сила конституционно-правового договора зависит от уровня его участников, то есть от положения в иерархии государственной власти тех, кто его заключает. Если такой договор одобрен Федеральным Собранием, то по своей юридической силе он приравнивается к федеральному закону<sup>3</sup>.

В настоящее время в публично-правовой сфере органами исполнительной власти наиболее часто заключаются соглашения о передаче полномочий. Их подзаконный характер обусловлен не только статусом органов, их заключающих, но и тем обстоятельством, что в их основе лежит закон, определяющий особенности содержания.

<sup>1</sup> Цит. по: Лучин В.О. Обеспечение приоритета федерального закона // Законодательство России в XXI веке. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Максимова С.А. Место договора между органами государственной власти края, области и автономного округа (автономных округов) в их составе в системе законодательства Российской Федерации и ее субъектов // Российское право. 2004. № 4.

<sup>3</sup> См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 152.

Широкое распространение в постсоветский период нормативный договор получил в трудовом праве в виде коллективного договора. Подобного рода акты локального регулирования существовали и в советский период, однако только с начала 90-х гг. форма стала соответствовать содержанию, так как ранее в форму коллективного договора были облечены веления государства, а не положения, являющиеся результатом согласованного волеизъявления работников и работодателей.

Внутренне законодательство о коллективных договорах и соглашениях основано на признании СССР, а затем и РФ правопреемницей, международно-правовых актов в этой сфере (Конвенции № 87 МОТ «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (1948 г.), Конвенции № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» (1949 г.)).

Советское трудовое законодательство, регулируя коллективные договоры, никак не закрепляло коллективные переговоры и ничего не говорило о социально-партнерских соглашениях выше уровня предприятия. Впервые о них было сказано в Указе Президента РФ от 15 ноября 1991 г. «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров»<sup>1</sup>, а впервые урегулировал коллективные переговоры и социально-партнерские соглашения Закон РФ от 11 марта 1992 г. «О коллективных договорах и соглашениях»<sup>2</sup>. Раздел II Трудового кодекса 2001 г. посвящен социально-партнерским отношениям в сфере труда, а гл. 7 — непосредственно коллективным договорам и соглашениям.

Если коллективные договоры призваны урегулировать разногласия между работниками и работодателями по наиболее важным для каждой из сторон социально-трудовым проблемам внутри конкретного предприятия, то целью заключения соглашений является установление общих принципов организации социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений.

Сфера действия коллективных договоров и соглашений определяется статусом органов их принявших. Коллективные договоры действуют в рамках конкретного предприятия, соглашения соответственно в границах федерации, региона, отрасли, определенной территории. Уведомительная регистрация генеральных соглашений, заключаемых на федеральном уровне, производится в Федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в области труда и занятости. Они являются подзаконными актами и должны соответствовать Конституции РФ и федеральному законодательству. Соглашение, заключенное на уровне субъекта Федерации, подлежит регистрации в органе по труду данного субъекта. Оно не должно противоречить ни федеральному законодательству, ни трудовому законодательству субъекта Федерации.

Таким образом, значение договора в системе источников современного российского права велико, перспективы использования этой формы права как на международном, так и на внутригосударственном уровне очевидны.

Источники права представляют собой систему, элементы которой активно взаимодействуют между собой таким образом, что снижение авторитета, роли,

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 47, ст. 1661.

<sup>2</sup> См.: Там же. 1992. № 17, ст. 890.

---

объема использования одного влечет за собой повышение значения и удельного веса в механизме правового регулирования других. Наблюдающийся плюрализм в системе источников права позволяет отказаться от идеологических установок на централизованное регулирование практически всех сфер жизни общества только с помощью нормативного правового акта и использовать потенциал других форм, в том числе и нормативного договора.

**М.Н. Придворова,**

*кандидат юридических наук, доцент  
Института права Тамбовского  
государственного университета  
им. Г.Р. Державина*

---

### **Судебная практика и юридическая доктрина: вектор взаимодействия**

В последнее время в юридическую науку прочно вошли такие понятия, как доктрина, судебный прецедент, судебная доктрина, ранее применявшиеся при характеристике особенностей правовых систем стран общего права. Иными словами, в условиях постепенной интеграции правовых систем в российской юридической науке укореняется точка зрения о возможности существования судебного нормотворчества. Представляется вполне нормальным и легитимным то обстоятельство, что суды при определенных условиях способны восполнять законодательство посредством судебной практики.

Термин «судебный прецедент» (от лат. praecedens — предшествующий) означает вынесенное судом по конкретному делу решение, обоснование которого становится правилом, обязательным для всех судов той же или низшей инстанции при разбирательстве аналогичных дел. В некоторых современных странах (Великобритании, США, Канаде, Австралии) судебный прецедент признается источником права и лежит в основе формирования всей правовой системы. В соответствии с господствующей в них доктриной судебный прецедент не создает нормы, а только формулирует то, что вытекает из общих начал права, заложенных в человеческой природе<sup>1</sup>.

Судебный прецедент — специфический правовой феномен, обеспечивающий эффективность, предсказуемость и единообразие судебной практики. Эффективность выражается в скорости вынесения решения на основе рассмотренных ранее аналогичных дел. Предсказуемость проявляется таким образом, что знание существующих прецедентов позволяет как сократить количество рассматриваемых в судах дел, заранее определив их исход, так и разработать в соответствии с предыдущими прецедентами правовое основание дела. Единообразие означает использование одного и того же подхода к аналогичным делам на основе прецедента.

---

<sup>1</sup> См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 483.

Существование и накопление судебных прецедентов представляется логичным и закономерным явлением для многих стран. В странах англосаксонского права — Англии, США, Канаде, Австралийском Союзе — признание и широкое использование судебного прецедента является основной особенностью правовой системы. Вот что об этом в свое время писал Г.Ф. Шершеневич: «Страна, где судебная практика является в настоящее время формой права, — это Англия. То, что обыкновенно называется английским обычным правом, есть по преимуществу право прецедентов, воплощенное в сборниках судебных решений. В Англии ссылка на судебный прецедент, записанный в сборнике, имеет такое же юридическое значение, как и ссылка на парламентский акт»<sup>1</sup>.

Сущность доктрины прецедента в английском судопроизводстве сводится к следующему правилу: сходные дела должны быть решены сходным образом. Вероятность того, что суд решит новое дело так же, как оно было бы решено судом, создавшим прецедент, уменьшается по мере увеличения различий между фактическими обстоятельствами этих дел<sup>2</sup>.

И.В. Решетникова справедливо подчеркивает, что «ни норма права, ни норма прецедента не могут предусмотреть всех перипетий конкретного судебного дела. Каждое дело своеобразно и в той или иной степени будет отличаться от модели и законодательного, и прецедентного положения. Однако нельзя отрицать и значение прецедента, способного урегулировать пробел в праве или законе значительно оперативнее, чем нормативный акт»<sup>3</sup>.

Таким образом, прецедент — это нормообразующее правило поведения, закрепленное судом высокой инстанции. Прецедентами становятся лишь те судебные решения, которые используются впоследствии как твердое основание для решения других подобных дел по аналогии в фактах и обстоятельствах с целью достижения единообразия в судебной практике<sup>4</sup>.

Термин «доктрина» в последнее время довольно часто используется применительно к обозначению различных понятий и категорий, для которых требуется указать на их научную форму понимания, смысловое значение. Термин «доктрина» распространен и широко применяется в политико-правовом лексиконе американцев: доктрина «взаимозависимости», нацеленная на объединение усилий США и Великобритании и других участников НАТО для решения проблем коллективной обороны (1957 г.); доктрина Трумэна как программа поддержки США западно-европейских стран и послевоенного устройства Западной Европы (1947 г.) и т.д.<sup>5</sup> В подобных случаях этот термин вводится как обозначение системы принципов построения соответствующих взаимоотношений.

Большое распространение в США получило понятие «судебная доктрина» (judicial doctrine), что означает принцип, лежащий в основе выводов, принятых в судебной практике<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: учебное пособие: в 2 т. М., 1995. Т.2. С. 86.

<sup>2</sup> См.: Загайнова С.К. Судебный прецедент: проблемы правоприменения. М., 2002. С. 16.

<sup>3</sup> Решетникова И.В. Доказательственное право Англии и США. М., 1997. С.18.

<sup>4</sup> См.: Судебная система России: учебное пособие. М., 2000. С. 31.

<sup>5</sup> См.: Дипломатический словарь: в 3-х т. / глав. ред. А.А. Громыко (и др.). М., 1971. Т. 1. С. 498–501.

<sup>6</sup> URL: <http://www.WordWebOnline.com/en/JUDICIALDOCTRIN> (дата обращения: 02.07.09).

Российский опыт теоретического обоснования роли судебной власти в структуре разделения властей в последнее время приобрел особую актуальность, что обусловлено социальной ролью и специфическими функциями суда. Судебная практика при помощи присущих ей функций и средств способна целенаправленно влиять на общественную жизнь. Судебную практику можно рассматривать как элемент механизма правового регулирования любой правовой системы.

Механизм правового регулирования представляет собой замкнутую циклическую систему, ведущую основу с этапа правотворчества, затем следует реализация и применение права. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ он основан на разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную. Судебная практика в механизме правового регулирования, во-первых, играет роль основы для дальнейших законодательных решений, во-вторых, в своих актах нормативного толкования действующего законодательства содержит указания и способы разрешения конкретных дел при наличии коллизий в правовых нормах, связывая правоприменение и правотворчество. В отечественной правовой системе в настоящее время все больше утверждается мнение о том, что судебные прецеденты, имеющие значение нормы права, могут создаваться лишь высшими судебными инстанциями.

В своих постановлениях Пленумы Верховного и Высшего Арбитражного Суда в соответствии с Конституцией РФ (ст. 126–127) вправе давать разъяснения по вопросам судебной практики. Вынесенное решение, в котором не было учтено сформулированное пленумом правило, может быть отменено вышестоящим судом, и в итоге дело должно рассматриваться в соответствии с указанием высшей судебной инстанции.

Во всех развитых правовых системах под судебной практикой понимают совокупность решений, выносимых судьями и судами по итогам рассмотрения ими дел. Правильным будет характеризовать судебную практику как разновидность юридической практики, представляющую собой всю предметно-практическую деятельность судебных органов по разрешению уголовных и гражданских дел независимо от того, выражены ее результаты в форме противоположений или просто решений по конкретным делам<sup>1</sup>.

Внутренняя согласованность и непротиворечивость — абсолютно необходимые свойства любой правовой системы. Формирование единообразной (прецедентной) судебной практики — важнейшая задача высших судебных органов всех стран мира. Особенно остро стоит эта проблема в федеративных государствах, так как их устройство предполагает существование как унифицированного федерального, так и индивидуального, местного законодательства. При этом федеральное и местное законодательства объективно могут содержать коллизионные нормы.

Применительно к отечественной правовой системе термин «судебная доктрина» означает не просто правовой принцип, и его значение нельзя использовать исключительно в качестве синонима, обозначающего направления для судебной деятельности, ее теоретической основы. Судебную доктрину как правовой

<sup>1</sup> См.: *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 2 т. М., 2000. Т. 1: Элементный состав. С. 119.

термин следует одновременно рассматривать в качестве правового принципа и методологической (принципиальной) основы, типового направления для решения судебных дел.

Формирование судебной доктрины вполне закономерно для стран, в которых судебный прецедент официально является источником права. Процесс прецедентного правового регулирования в этих государствах формируется с момента вынесения судом решения по конкретному делу, тем самым формируется первый прецедент. Для того чтобы его смысл с течением времени не был утрачен, с этого же момента начинает формироваться судебная доктрина, в которую в дальнейшем будут входить дополняющие ее положения, складывающиеся при многократном рассмотрении судами аналогичных дел. В ходе формирования судебной доктрины как обобщенной концепции судебного правоприменения происходит обобщение судебной практики, определяются направления и пределы правового регулирования.

Юридическая наука и практика на протяжении всей истории развития общества взаимно обогащали и дополняли друг друга. Научные знания проникают в повседневную практическую деятельность людей во всех сферах общественной жизни, при этом требуется глубокий научный анализ данного процесса и укрепление связей научно-исследовательской деятельности с нуждами практики. Любое научное исследование должно опираться на практику, иметь практическую ценность. В.И. Леушин следующим образом описывает взаимосвязь юридической науки и практики: «Важнейшей специфической особенностью взаимодействия является то, что данные науки не могут прямо и непосредственно войти в практику, ибо последняя основывается на законе и не может отклоняться от его требований. Правда, это касается не всех научных данных. Научные результаты, которые не противоречат действующим правовым нормам, могут быть внедрены в практику через канал доктринального толкования и принятия этого толкования органами, применяющими право. В тех же случаях, когда научные результаты расходятся с действующим законодательством, они могут быть воплощены в жизнь только через деятельность законодателя, изменяющего содержание действующего права»<sup>1</sup>. По выражению С.С. Алексеева, в науке, в области законотворчества уже давно признано, что судебная практика — это основной полигон проверки жизнеспособности закона и решающий источник — по принципу «обратной связи» — его совершенствования в ходе последующей законотворческой деятельности<sup>2</sup>.

Советская правовая наука и юридическая практика не признавали судебный прецедент в качестве источника права, исходя из необходимости единообразного понимания и применения законодательства. Тем не менее разъяснения высших судебных органов, по сути, всегда являлись своего рода образцом, примером правильного и необходимого понимания права. А.Б. Венгеров, отме-

<sup>1</sup> Леушин В.И. Юридическая практика в системе социалистических общественных отношений. Красноярск, 1987. С. 135.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М., 2000. С. 117.

чая значение для судебной практики решений и приговоров вышестоящих судов, называл это действием прецедента толкования правовой нормы<sup>1</sup>.

Общепризнано, что никакой суд, даже в системах прецедентного права, не вправе изменять содержание закона, внося в его текст какие-либо исправления и коррективы, так как это относится к исключительной компетенции законодательной власти. Однако суд, по словам С.С. Алексеева, приводящего цитату Цицерона, является учреждением «говорящего права». Он способен, с опорой на закон, используя механизмы толкования и аналогии и, в не меньшей степени — постигая «правовую суть» данной жизненной ситуации, восполнять то, что оказалось не по силам закону или просто не сделано данным законодательным актом и не делается в настоящее время в законодательном порядке вообще.

Природа права состоит в том, что оно обязано своевременно и адекватно реагировать на изменяющиеся условия общественной жизни. Закон, охватывая многообразие жизненных ситуаций при помощи нормативных обобщений, все же не в состоянии предоставить для каждого конкретного казуса примерный образец правильного решения. Трудно не согласиться с С.С. Алексеевым, с его пониманием проблемы. Он отмечает, что «история при всех замечательных образцах законодательного искусства еще не знает ни одного примера, который в полной мере, по всем пунктам отвечал бы требованиям “живого права”, смог бы и “на сейчас”, и на будущее давать точные, исчерпывающие ответы на все вопросы. Не знает, и в идеале никогда не будет знать»<sup>2</sup>.

Имеют место случаи, когда законодателем с учетом определенной обработки и адаптации к структуре системного нормативного акта воспринимаются правила, вырабатываемые судами. Вместе с тем значительно больше случаев, когда при решении жизненных ситуаций положения судебной практики действуют, соединяясь с законом, тем самым определяя нормативную основу разрешаемого дела.

История развития российского государства и права свидетельствует о роли судебной практики как ориентира деятельности судебных органов. Суды, создавая данный вид юридической практики, тем самым обеспечивают свою деятельность соответствующими направлениями для правильного рассмотрения судебных дел, единообразного применения действующего законодательства, его конкретизации и толкования, восполнения пробелов. Судебная практика содержит в себе опыт применения действующего законодательства по наиболее значимым социально-экономическим и правовым вопросам.

В юридической литературе советского периода широкое признание получила точка зрения, согласно которой содержанием судебной практики следовало считать, во-первых, определенный процесс выработки правоположений и, во-вторых, сами правоположения, складывающиеся в процессе конкретизации нормы права при ее неоднократном применении по аналогичным делам<sup>3</sup>. Указывая на определенные стадии воздействия юридической практики на содержание

<sup>1</sup> См.: Венгеров А.Б. О прецеденте толкования правовой нормы // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 6. 1966. С. 3.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Указ. соч. С. 118.

<sup>3</sup> См.: Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С.Н. Братуся. М., 1975. С. 41.

правовых норм, В.П. Реутов обратил внимание на соответствующие стадии формирования результатов юридической практики и возникающее при этом особое правовое явление, которое он предложил именовать правоположением. Подчеркивая динамический промежуточный характер правоположений и их значение для дальнейшего совершенствования законодательства, он полагал, что в данном случае речь идет «о прообразе будущей правовой нормы, сформулированной практикой правило»<sup>1</sup>.

Вопросу о сущности и значении правоположений в правовой системе большое внимание уделялось в трудах А.К. Безиной и В.В. Лазарева. Они соглашались с утверждением о том, что судебная практика как результат судебной деятельности по применению и толкованию правовых норм проявляется в форме определенных положений, выработанных путем более или менее длительного и единообразного применения закона. При этом авторы полагают, что любое звено судебной системы, в том числе и районный суд, решая конкретное дело, может создавать правоположение путем вынесения решения по конкретному делу. Суд первой инстанции занимается конкретизацией положений, содержащихся в статье нормативного акта. Решение суда будет содержать конкретное предписание, основанное на разъяснении, раскрывающем действительное содержание закона, иногда скрытое в его статьях в силу обобщенного характера нормативных положений. Данное обновленное понимание смысла закона найдет свое практическое воплощение в решении суда и тем самым будет влиять на реальное поведение людей. Продолжая свою мысль, В.В. Лазарев отмечает, что «любое действующее решение одного суда в известном смысле должно связывать решение другого» и, соответственно, «нельзя считать вполне нормальным явлением такое положение дела, когда суд фактически руководствуется казуальным разъяснением, но в решении умалчивает об этом»<sup>2</sup>.

Не вызывает сомнений тот факт, что в правоположениях, вырабатываемых судебной практикой, собран опыт применения законов по наиболее значимым экономическим, социальным и правовым вопросам жизни общества. В положениях и разъяснениях судебной практики открываются недостатки действующих нормативных правовых актов и одновременно проявляются наилучшие варианты их устранения, предложения по совершенствованию, структурированию законодательной базы, опирающейся на опыт применения материалов практики.

Признание в отечественной юридической науке на уровне доктринального положения правоустановительной деятельности суда, по сути, означает, что акты суда будут признаваться источниками права. В основе судебных решений должны содержаться обоснованные выводы, строящиеся с учетом толкования норм действующего законодательства, основанные на правовой доктрине. Учет существующей правовой доктрины в положениях судебной практики позволяет отличать ее содержание от актов судебного толкования законодательных норм. В правовой доктрине в концентрированном виде содержится совокуп-

<sup>1</sup> Реутов В.П. Стадии воздействия юридической практики на развитие законодательства // Правоведение. 1970. № 3. С. 118.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 103.



---

ность принципов правового регулирования, а если говорить о доктрине судебной деятельности, то она должна содержать принципы осуществления судебной власти и правосудия. Развивающиеся доктринальные положения влияют на современное правопонимание, тогда как судебная практика дополняет смысл действующих правовых норм. При этом следует отметить, что судебная практика выступает в качестве относительно самостоятельного элемента в механизме правового регулирования, дополняющего своим содержанием нормы действующего законодательства и учитывающего существующие доктринальные положения.

**А.В. Кочетков,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
зав. кафедрой Тамбовского  
государственного университета  
им. Г.Р. Державина, и.о. председателя  
Арбитражного суда Тамбовской области*

**В.Н. Ельцов,**

*аспирант Тамбовского государственного  
университета им. Г.Р. Державина*

---

## **Проблемы и способы повышения эффективности правового эксперимента**

Роль правового эксперимента в правовой системе трудно переоценить. Он является важнейшим средством повышения эффективности правового регулирования общественных отношений и одновременно своеобразным «предохранителем» от неэффективных вариантов правового регулирования.

В 60–80-е гг. XX в. проблематика правового эксперимента стала объектом пристального научного внимания. В отечественной науке был проведен ряд исследований, в том числе фундаментального характера<sup>1</sup>. Однако, начиная с 90-х гг. XX в. наблюдается заметный спад научного интереса к указанной проблематике, при этом сами правовые эксперименты, а также комплексные социально-правовые эксперименты проводятся весьма интенсивно. Кроме того, проблематика эффективности правовых экспериментов в науке практически не рассматривалась.

По мнению В.И. Никитинского, правовой эксперимент — это организованная компетентным правотворческим органом апробация предполагаемых

---

<sup>1</sup> См., например: *Колдаева Н.П.* Социально-правовой эксперимент // Право и правотворчество: вопросы теории. М., 1982; *Лазарев В.В.* Экспериментальный метод исследования государственно-правовых явлений // *Фельдман Д.И., Курдюков Г.И., Лазарев В.В.* Теоретические проблемы методологии исследования государства и права. Казань, 1975; *Лапаева В.В.* Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987; *Правовой эксперимент и совершенствование законодательства* / под ред. В.И. Никитинского и И.С. Самошенко. М., 1988; *Соловьев Ю.Д.* Эксперимент как метод совершенствования исправительно-трудового законодательства: учебное пособие. М., 1990; *Сырых В.М.* Метод правовой науки (Основные элементы, структура). М., 1980.

---

законодательных нововведений в ограниченном масштабе для проверки эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм и отработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений общего действия<sup>1</sup>.

Выделяют следующие стадии экспериментально-правового процесса: 1) проектирование правового эксперимента; 2) подготовка правового эксперимента; 3) проведение правового эксперимента; 4) подведение итогов правового эксперимента.

Сложной является проблема комплексных социально-правовых экспериментов. Это экономические, демографические, педагогические, управленческие и другие эксперименты, которые облачаются в правовую форму, но экспериментальным фактором которых являются не правовые предписания, а те или иные экономические, демографические, педагогические, управленческие и другие социальные решения<sup>2</sup>. Подобные эксперименты, особенно экономические по содержанию, в последнее время получили распространение. Например, в Тамбовской области проведены эксперименты по кредитованию граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, по аутсорсингу административно-управленческих процессов, по совершенствованию структуры и содержания общего (среднего) образования и др.

Указанные эксперименты носят комплексный характер, так как представляют собой известное единство содержания и формы. Кроме того, в данных экспериментах дело нередко не ограничивается вопросами правового опосредования и его качества, поскольку проводится поиск оптимальных правовых средств решения соответствующих экономических, демографических, педагогических и иных социальных проблем. В связи с этим восприятие организаторами этих экспериментов права только как «оболочки» чревато серьезными просчетами. Авторы согласны с мнением С.В. Мотина, который указывает, что «право не просто оформляет содержание эксперимента, а является его важным элементом, своего рода несущей конструкцией всей экспериментальной модели»<sup>3</sup>.

При оценке эффективности правовых экспериментов необходимо принимать во внимание поставленную цель, достигнутый результат и используемые средства. Именно цель правового эксперимента является критерием его эффективности в соотношении с фактически достигнутым результатом, с предвиденными и непредвиденными последствиями, наступившими в результате проведения правового эксперимента. При этом оценивается не просто результат, а степень достижения соответствующих социально-полезных целей и влияние на достижение указанных целей неэкспериментальных факторов.

Таким образом, эффективность правового эксперимента зависит, прежде всего, от того, удалось ли проверить соответствующую гипотезу об эффективности, полезности и экономичности тех или иных правовых норм, а также выявить «побочные эффекты». При этом, даже если по завершении правового

<sup>1</sup> См.: Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского и И.С. Самошенко. М., 1988. С. 26.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 34–40.

<sup>3</sup> Мотин С.В. Использование экспериментального метода в социально-правовой сфере (историко-теоретические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 53.

---

эксперимента было принято решение о нецелесообразности проверяемого варианта правового регулирования, его нельзя считать неэффективным при условии обоснованности указанного решения и наличия доказанного в ходе правового эксперимента опровержения соответствующей гипотезы.

Важным является вопрос о степени эффективности правового эксперимента. Очевидно, что она может быть максимальной и минимальной (нулевой) в зависимости от того, удалось ли проверить соответствующую гипотезу (правотворческую идею) или нет. Минимальная эффективность, по сути, означает отсутствие эффективности правового эксперимента, его неэффективность. Указанные результаты правового эксперимента можно считать основными, так как цель правового эксперимента — подтверждение гипотезы об эффективности, полезности и целесообразности соответствующих правовых норм — представляется неступенчатой. В то же время вероятностный характер выводов по итогам правовых экспериментов, а также необходимость выявления и оценки «побочных эффектов» и действия неэкспериментальных факторов позволяют установить и иные (промежуточные) ступени, характеризующие степень эффективности правового эксперимента (высокая, средняя и низкая). При этом деятельность по определению эффективности правовых экспериментов носит творческий характер и не может в полной мере избежать субъективных оценок.

Феномен неэффективности применительно к правовым экспериментам представляет собой негативное явление. Неэффективность правового эксперимента означает безрезультатность предпринятых усилий, произведенных затрат, которые, как правило, весьма существенны, отсутствие его социальной ценности. Неэффективный правовой эксперимент подрывает веру в данный метод познания, влияет на авторитет соответствующих органов государственной власти.

В ряде случаев правовой эксперимент может быть признан неэффективным (или имеющим низкую эффективность) даже при достижении цели проверки правотворческой идеи. Речь идет о наступлении нежелательных социальных эффектов, причиной которых является само проведение правового эксперимента.

Еще одним фактором, снижающим эффективность правового эксперимента, является причинение ущерба, существенно превышающего запланированный (несмотря на то, что цели правового эксперимента могут быть достигнуты). Кроме того, эффективность правового эксперимента зависит и от затрат на его проведение. С этой позиции наиболее эффективным является правовой эксперимент, проведенный с наименее возможными затратами.

Не меньшее значение имеет и правильный выбор средств достижения целей правового эксперимента (достаточность, соразмерность, пригодность для достижения целей). Таким образом, помимо цели критериями эффективности правовых экспериментов являются также результат и средства.

Имеющиеся научные разработки теории правового эксперимента, методики его проведения, на взгляд автора, заслуживают самой высокой оценки. Проблема лежит в плоскости трансформации научных достижений в правотворческую практику, без чего невозможно эффективное проведение конкретных правовых экспериментов.

---

С начала 90-х гг. XX в. произошло, как представляется, снижение качества проработки вопросов организации и проведения правовых экспериментов. Научно разработанные требования к проведению правовых экспериментов зачастую игнорируются, не соблюдаются, некоторые процедуры, в частности, на этапе проектирования и подготовки правового эксперимента, на практике не реализуются. Это, несомненно, влияет на качество правовых экспериментов, достоверность их результатов.

Некоторые из правовых экспериментов, проводимых в новейший период, не были доведены до конца<sup>1</sup>, другие проводились без должной проработки юридического механизма их проведения<sup>2</sup>, у третьих оказался «проваленным» анализ результатов либо они завершились вообще без официальной оценки их результатов<sup>3</sup>. Одной из причин является то, что у организаторов соответствующих правовых экспериментов не было четкого представления о том результате, который будет (или может быть) достигнут, а главное — о критериях оценки эффективности правового эксперимента.

В целом для определения эффективности конкретного правового эксперимента, по мнению авторов, необходимо выяснить, все ли предусмотренные типовой схемой проведения правовых экспериментов процедуры соблюдались при проведении конкретных правовых экспериментов, привлекались ли к их организации, проведению и анализу результатов ученые, если да, то в каком качестве и в какой степени, как определялась эффективность правовых экспериментов, принесли ли они результат, стали ли соответствующие экспериментальные нормы нормами общего действия и т.д.

Так, одним из требований к проведению правовых экспериментов является необходимость обеспечения типичности экспериментальной группы, что не всегда соблюдается на практике. Например, во время эксперимента по созданию государственных юридических бюро Минюст России предварительно выяснял, кто из органов государственной власти субъектов РФ готов провести на своей территории эксперимент и оказать содействие в его проведении. Субъекты РФ, на территории которых стал проводиться правовой эксперимент, были определены с учетом позиции их органов государственной власти. Соответственно при распределении результатов эксперимента по всей стране в тех или иных регионах могут возникнуть сложности, связанные с тем, что органы государственной власти субъектов РФ не окажут содействия соответствующим государственным юридическим бюро. При этом при проведении правового эксперимента подобных сложностей у государственных юридических бюро не было и механизм их преодоления «отработан» не был.

Таким образом, необходимо методическое обеспечение проведения каждого правового и комплексного социально-правового эксперимента с привлечением к этой работе представителей юридической науки. Это важнейшее на-

<sup>1</sup> Например, правовой эксперимент по созданию государственных юридических бюро.

<sup>2</sup> Например, правовой эксперимент по отработке моделей организации местного самоуправления, большинство комплексных социально-правовых экспериментов.

<sup>3</sup> Например, правовой эксперимент по отработке моделей организации местного самоуправления. Кроме того, до сих пор нет официальной оценки результатов правового эксперимента по созданию ювенальных судов.

---

правление повышения эффективности проводимых правовых экспериментов, обеспечения их чистоты и достоверности.

Актуальной представляется проблема обеспечения принципа равенства граждан в условиях проведения правового эксперимента, в связи с чем возникает вопрос о гарантиях для субъектов права, на которых распространяется эксперимент. Так, при анализе современной практики правового экспериментирования авторы не встретили случаев установления дополнительных юридических гарантий для субъектов экспериментальных групп, что потенциально чревато нарушениями прав участников правовых экспериментов.

Проблемой является определение критериев эффективности экспериментальных правовых новелл, так как правовые эксперименты индивидуальны и не всегда есть возможность использовать статистический метод. Для преодоления указанной проблемы требуется творческий подход, профессионализм организаторов эксперимента и заблаговременность определения указанных критериев, иначе анализ и оценка эффективности экспериментальных правовых норм будут, как минимум, не корректны.

Следует отметить, что при подведении итогов правовых экспериментов, как правило, делался вывод о взаимосвязи введенных в действие экспериментальных правовых норм и зафиксированных результатов правовых экспериментов. В то же время в силу специфики организации и проведения правовых экспериментов сделанные по их итогам выводы носили вероятностный характер, в частности, из-за невозможности абсолютного «вычленения» роли экспериментального фактора. Поскольку указанные правовые эксперименты были направлены на решение прикладных юридических проблем, можно признать, что выводов подобного характера в целом было достаточно при условии высокой степени достоверности полученных результатов.

Значимой проблемой является проведение правовых экспериментов, которые выполняют преимущественно пропагандистские функции. Их результаты заведомо предполагается объявить положительными (при этом реальные результаты даже могут «подгоняться» под изначально сформулированную концепцию), а в форму правового эксперимента соответствующие решения облекаются, в первую очередь, из-за негативного общественного мнения по поводу тех или иных законодательных нововведений, хотя возможны и иные причины. Таким образом, в данных случаях, по сути, мы имеем дело с псевдоэкспериментами, так как они не преследуют цели правовых экспериментов и отчуждены от познавательной функции. Например, эксперимент по введению Единого государственного экзамена скорее представлял собой не эксперимент, а поэтапное введение ЕГЭ.

От псевдоэкспериментов следует отличать действительно организованные и проведенные правовые эксперименты, в основе принятия решения о проведении которых лежали политические мотивы. Примерами таких правовых экспериментов являются правовой эксперимент по созданию суда присяжных, правовой эксперимент по налогообложению недвижимости.

В этом случае опасность заключается в том, что принятие решения о проведении правового эксперимента обусловлено воздействием политических сил

---

и мотивов, политической конъюнктурой, которые подменяют тщательное предварительное изучение вопроса, подготовку продуманной концепции правового эксперимента, в связи с чем влияние политических факторов на принятие решений о проведении правовых экспериментов можно рассматривать в качестве самостоятельной проблемы, влияющей на эффективность правовых экспериментов. Кроме того, взаимосвязь права и политики обуславливает наличие политической воли при принятии любого нормативного правового акта, важно лишь, чтобы политические мотивы не влияли на качество (эффективность, полезность и целесообразность) принимаемых правотворческих решений.

Согласно анализу практики современного правового экспериментирования не получили распространения многовариантные правовые эксперименты, что не позволяет в полной мере использовать потенциал данного правового инструмента.

Существенной проблемой является отсутствие общего нормативного правового акта, регламентирующего процедуру организации и проведения правового эксперимента. Необходимость издания такого нормативного правового акта неоднократно отмечалась в науке<sup>1</sup>.

Думается, что указанный нормативный правовой акт должен представлять собой положение, утвержденное Указом Президента РФ. Данное положение должно содержать понятие правового эксперимента, принципы его проведения, стадии и их содержание, компетенцию органов публичной власти по организации и проведению правовых экспериментов, формы участия представителей науки и общественности при проведении правовых экспериментов, пределы проведения и гарантии участникам правовых экспериментов, вопросы придания экспериментальным правовым нормам общего действия. Правовое регулирование порядка проведения правового эксперимента, безусловно, будет способствовать повышению эффективности практики правового экспериментирования в современной России.

В заключение в качестве одного из способов совершенствования практики правового экспериментирования хотелось бы отметить необходимость создания (обеспечения) требуемых условий эффективности правовых экспериментов. Указанные условия — это обстоятельства, которые способствуют достижению целей правовых экспериментов, воплощению указанных целей в реальности.

К условиям эффективности правовых экспериментов относятся уровень соблюдения научно разработанной методики проведения правовых экспериментов, позволяющей с необходимой достоверностью проверить правильность соответствующей правотворческой идеи, выступающей в качестве гипотезы; наличие правового государства и гражданского общества; высокий уровень правосознания и правовой культуры участников соответствующих правовых экспериментов — как организаторов экспериментов, так и членов экспериментальных групп (наличие правовых знаний, позитивных правовых устано-

<sup>1</sup> См.: Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского и И.С. Самощенко. М., 1988. С. 11–12, *Ланаева В.В.* Указ. соч. С. 66.

---

вок и ценностно-правовых ориентаций); принятие примерного положения о порядке проведения правовых экспериментов. Таким образом, надлежаще созданные условия минимизируют ошибки при проведении правовых экспериментов, исключают подмену требований научной методики проведения правовых экспериментов произвольным усмотрением.

Проведенный анализ позволяет выделить некоторые современные тенденции проведения правового эксперимента в условиях реформирования правотворческой и правоприменительной деятельности и качественного совершенствования правовой системы. К указанным тенденциям можно отнести:

- изменение отраслевых акцентов правового экспериментирования (от экспериментов в сфере народного хозяйства, в трудовом законодательстве и законодательстве социального обеспечения, исправительно-трудовом законодательстве к экспериментам в сфере экономики, сфере юстиции, в муниципальном законодательстве, законодательстве об образовании);
- снижение внимания к научному обеспечению проведения правовых экспериментов;
- увеличение роли политических факторов при принятии решений о проведении правовых экспериментов;
- рост числа комплексных социально-правовых экспериментов.

**Н.И. Воробьев,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
член Научно-методического совета при  
Центральной избирательной комиссии РФ*

---

### **Законодательная политика в отношении выборов: состояние и проблемы**

Совершенствование демократии и политической системы в России требует юридически развитого избирательного законодательства, причем как федерального, так и регионального. Качество законодательного регулирования непосредственно отражается на функционировании институтов демократии и местного самоуправления в стране. В основе юридических оценок эффективности и качества избирательного законодательства должны лежать принципы права и международно-правовые стандарты (права человека как высшая ценность, справедливость, равноправие, свобода и ответственность). При этом оценку законодательства следует производить через призму правоприменительной практики, а законодательная политика в отношении выборов должна проводиться на основе четко проработанного плана, соответствующего стратегии развития демократии и политической системы страны.

Эффективность избирательного законодательства и практика его применения в субъектах Российской Федерации, а значит, в конечном итоге, качество демократии, парламентаризма и местного самоуправления во многом зависят

---

от содержания главного избирательного Закона страны — Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. Это третий подобный закон, принятый в период действия Конституции Российской Федерации 1993 г. Его первоначальная редакция, несомненно, — большой шаг вперед в развитии избирательной системы России. В Законе были учтены многие разумные предложения Центральной избирательной комиссии РФ, специалистов-правоведов, практиков из регионов России.

К позитивным новеллам Федерального закона следует отнести, прежде всего, решение актуального вопроса упорядочения сроков проведения выборов путем введения единого дня голосования на региональных и муниципальных выборах — второе воскресенье марта. До этого страна была втянута в непрерывный избирательный процесс, что обременяло экономику и усложняло общественно-политическую обстановку, а также отвлекало людей от насущных проблем их повседневной жизни, способствовало накоплению политической усталости и апатии<sup>2</sup>.

Некоторые новые нормы Федерального закона имеют целью повышение роли политических партий в избирательном процессе в связи с введением в действие к этому времени Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>3</sup>. На федеральных и региональных выборах в качестве избирательных объединений стали выступать только политические партии. В регионах введена смешанная избирательная система выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Несомненно, это способствует обеспечению посредством выборов более адекватного представительства избирателей в законодательных органах и развитию партийно-политических систем в регионах России.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — указанный Федеральный закон) 2002 г. несколько упрочил статус избирательных комиссий всех уровней. Практики избирательного процесса давно и неоднократно выступали за то, чтобы избирательные комиссии не могли отменять регистрацию уже зарегистрированных кандидатов<sup>4</sup>. Новый Федеральный закон наконец-то решил этот вопрос. Кроме того, был упрочен статус кандидатов, а также облегчены условия их выдвижения и регистрации. Закреплен исключительно судебный порядок отмены регистрации кан-

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

<sup>2</sup> См.: Воробьев Н.И. Прошедшие в 1999–2000 годах избирательные кампании и некоторые вопросы совершенствования законодательства о выборах // Избирательное право и избирательный процесс в России: прошлое и настоящее (региональный аспект). Тамбов, 2000. С. 14–15; *Его же*. Актуальные проблемы законодательного совершенствования избирательной системы в субъектах Российской Федерации // Гражданский форум: Власть народа или народ и власть?: материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 17 октября 2002 г. / под общ. ред. В.А. Титаренко. Тамбов, 2002. С. 26–27.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950, 2005; № 30. Ч. 1, ст. 3104.

<sup>4</sup> См.: Воробьев Н.И. Актуальные проблемы законодательного совершенствования избирательной системы в субъектах Российской Федерации. С. 32.



---

дидата, но суд может принять соответствующее решение не позднее чем за пять дней до дня голосования. Исключена возможность отказа в регистрации кандидата или ее отмены за представление недостоверных сведений о доходах и об имуществе.

В результате реализации этих и других положений Федерального закона, несомненно, более надежно могли бы защищаться избирательные права россиян. Однако не все положения указанного Федерального закона 2002 г. оказались прогрессивными, отвечали потребностям практики. Одни не были тщательно проработаны и юридически выверены, другие не обеспечивают надежную и эффективную реализацию избирательных прав граждан. Ряд разумных предложений и рекомендаций с мест от специалистов по избирательному праву и организаторов выборов были отвергнуты.

В частности, без должной проработки было отменено досрочное голосование на выборах в федеральные органы государственной власти и в органы государственной власти субъектов Федерации. Вместо законодательного «лечения» процедуры такого голосования использован принцип: «лучшее средство от головной боли — гильотина». Анализ показывал, что проблемы досрочного голосования на федеральных и региональных выборах не существовало. В подавляющем большинстве случаев досрочное голосование осуществлялось в соответствии с Законом. Доля голосующих досрочно в общем количестве участвовавших в выборах была ничтожно мала (менее 1 %) и никак не предопределяла результаты выборов<sup>1</sup>.

При этом досрочное голосование почему-то сохранено на выборах в органы местного самоуправления. Хотя логично было бы поступить наоборот. Именно на муниципальном уровне больше всего злоупотреблений данным правом. В малых округах (нередко многомандатных) можно «подговорить и купить» столько «досрочников», что это вполне может (в совокупности с другими факторами) обеспечить желаемую победу в округе. Так, например, на выборах депутатов Тамбовской городской Думы 5 июня 2005 г. в некоторых трехмандатных избирательных округах количество досрочно проголосовавших составляло более 14 % избирателей<sup>2</sup>.

Одна из «опасных мин», подрывающих доверие избирателей к выборам, была заложена в новой редакции п. 8 ст. 68 указанного Федерального закона, касающегося статуса и прав наблюдателей. Конечно, контроль на выборах могут и должны осуществлять участники избирательного процесса — кандидаты и политические партии, направляя своих наблюдателей на избирательные участки. Однако наблюдатели от не участвующих в выборах общественных объединений теперь не могут быть назначены, только в том случае, если это будет предусмотрено специальным законом о выборах. Получается, что контролировать процесс голосования могут только те, кто участвует в предвыборной «игре». Это равнозначно тому, чтобы запретить зрителям приходить на спортивные игры, поскольку за ними могут и должны наблюдать только судьи, сами игроки, их тренеры, запасные и обслуживающий персонал.

---

<sup>1</sup> См.: Материалы совещания председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, 31 мая 2002 г. М., 2002. С. 67.

<sup>2</sup> См.: Вестник избирательной комиссии Тамбовской области. 2005. № 2. С. 131–136.

---

Если посмотреть на нынешнее избирательное законодательство с конституционно-правовых позиций, системно и глубоко, то можно обнаружить множество недостатков и пороков разного порядка. Прежде всего следует отметить, что избирательное законодательство перестало быть стабильным. Характерно, что в первый Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 6-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» за период его действия поправки вносились лишь один раз<sup>1</sup>. Второй такой закон (от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ) подвергался изменениям дважды<sup>2</sup>. Количество же существенных и редакционных изменений и дополнений в аналогичный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, внесенных в него в 2003–2008 гг., перешло все разумные пределы. Одна поправка была внесена еще в 2002 г.<sup>3</sup>, в 2003 г. поправки вносились трижды<sup>4</sup>. Особенно интенсивно меняли закон депутаты Государственной Думы четвертого созыва: в 2004 г. изменения вносились четыре раза<sup>5</sup>, в 2005 г. — дважды<sup>6</sup>, в 2006 г. — пять раз<sup>7</sup>, незадолго до федеральных выборов в 2007 г. — шесть раз<sup>8</sup>. И это за один межвыборный цикл! Всего же — 21 изменение и дополнение. Невооруженным глазом видна тенденция — чем ближе избирательная кампания по выборам парламента и Президента, тем интенсивнее и чаще менялся избирательный закон. Однако и после выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации законодательная «чесотка» не прекратилась. В 2008 г. в Закон внесено шесть изменений<sup>9</sup>, в 2009 г., всего за полгода — уже четыре<sup>10</sup>. Всего Закон поменялся более 30 раз! Вот такая получается законодательная политика.

Под предлогом повышения эффективности и укрепления единства власти, упрочения безопасности и правопорядка в центре и регионах был реализован ряд сомнительных законодательных инициатив, среди которых — отмена всенародных выборов глав исполнительной власти субъектов Федерации и мэров ряда городов, отмена выборов депутатов Государственной Думы по одномандатным округам. Так, новым Уставом города Тамбова (от 4 мая 2005 г.) введена должность главы муниципального образования (главы города), избираемого городской Думой из своего состава сроком на 5 лет, и являющегося одновременно председателем Думы. Такой порядок отмены выборов уже реализован. Попытки регулярно предпринимаются в ряде других регионов России.

Указанные нововведения оцениваются учеными и специалистами неоднозначно, подвергаются ими серьезной критике с позиции конституционности. Представители власти уверяли, что все это — в рамках действующего Основ-

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5498.

<sup>2</sup> См.: Там же. 1999. № 14, ст. 1653, 2001; № 29, ст. 2944.

<sup>3</sup> См.: Там же. 2002. № 39, ст. 3642.

<sup>4</sup> См.: Там же. 2003. № 26, ст. 2572; № 27, ст. 2711, 2716.

<sup>5</sup> См.: Там же. 2004. № 24, ст. 2335; № 33, ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950.

<sup>6</sup> См.: Там же. 2005. № 27, ст. 2708; № 30, ст. 3104.

<sup>7</sup> См.: Там же. 2006. № 29, ст. 3124; № 29, ст. 3125; № 31, ст. 3427; № 50, ст. 5303.

<sup>8</sup> См.: Там же. 2007. № 6, ст. 681; № 10, ст. 1151; № 17, ст. 1938; № 18, ст. 2118; № 31, ст. 4008, 4011.

<sup>9</sup> См.: Там же. 2008. № 30, ст. 3605, 3616; № 48, ст. 5517; № 52, ст. 6229, 6236; 2009. № 1, ст. 30.

<sup>10</sup> См.: Там же. 2009. № 7, ст. 771; № 14, ст. 1577; № 20, ст. 2391; № 23, ст. 2763.

ного Закона страны. Однако, на наш взгляд, такие утверждения сомнительны, поскольку данные законодательные инициативы не соответствуют трем базовым принципам (идеям) конституционного строя, выражающим «дух права» и закрепленным в ст. 2, 3 и 5 Конституции Российской Федерации. Конституционные принципы избирательного права — это величайшее завоевание человечества. Принося их в угоду политической конъюнктуре, умаляя права человека в пользу государственных предпочтений, мы девальвируем их, а в конечном счете обесценим и утратим<sup>1</sup>. Более подробно и детально по этому вопросу высказывались и другие известные ученые и специалисты<sup>2</sup>.

Законодательная политика характеризуется многочисленными запретами, ограничениями и санкциями. За счет такого рода законодательных норм заметно усложнен порядок реализации политических прав на участие в выборах (прежде всего, на регистрацию кандидатов), референдумах, создание политических объединений (партий), проведение публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований), распространение информации через электронные и печатные СМИ. В нарушение конституционных принципов федерализма и справедливого распределения полномочий в Законе заметно увеличена доля прямого (императивного) регулирования не только федерального, но и регионального и муниципального избирательного процесса со стороны федерального центра. Все это непосредственно отражается не только на реализации избирательных прав граждан, но и на функционировании российской избирательной системы в целом.

Качество федерального законодательства, прежде всего, Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав в последнее время заметно снижается. Судя по многочисленным поправкам (изменениям и дополнениям) и обращениям в Конституционный Суд, в России очень много некачественных законов. Некоторые из принимаемых законов, увы, вполне очевидно противоречат духу и букве Конституции<sup>3</sup>. К этой группе законов вполне можно отнести, после внесения в него многочисленных поправок, и нынешний Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав. Он по ряду позиций не соответствует конституционным принципам (прежде всего, принципу равноправия между кандидатами и партиями) и международным стандартам. Указанный закон все более и более выражает интересы лишь небольшой части населения — богатых избирателей. Практически узаконено беспрепятственное использование денег и административного ресурса как основных факторов победы на выборах.

Нынешнее избирательное законодательство также становится все более противоречивым как по форме, так и по содержанию. Нелогичность действий

<sup>1</sup> См.: Кабышев В.Т. Принцип равноправия избирателей и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Вып. 3. Саратов, 2000. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Воробьев Н.И. Проблемы и перспективы демократических выборов и конституционность административной реформы // Научные труды. Вып. 5: в 3 т. Т. 1. М., 2005. С. 362–365; Конституционность реформы избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 25–29.

<sup>3</sup> См.: Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 12.

законодателей и противоречивость самого законодательства проявляется во многих аспектах (введение, а затем отмена кассационного обжалования, избирательного залога, «порога явки»). Имеются в законодательстве и противоречия содержательного характера. В регионах ввели смешанную избирательную систему на выборах законодательных органов, зато на выборах в Государственную Думу такую систему отменили. В целях пресечения нарушений и злоупотреблений законодатели отменили досрочное голосование на федеральных и региональных выборах, но в то же время сняли все ограничения на количество переносных ящиков (урн) при проведении так называемого «домашнего» голосования. Между тем, оно нередко, как говорят, «зашкаливает», переходя все разумные границы. Так, на выборах депутатов Тамбовской областной Думы четвертого созыва 18 декабря 2005 г. количество избирателей, голосовавших на дому, составляло в ряде сельских округов более 40 %<sup>1</sup>. На выборах Президента России 2 марта 2008 г. доля голосования вне избирательных участков стала одной из самых высоких по стране за последние годы — около 7,5 %<sup>2</sup>; в Тамбовской области в среднем — 18,1 %, а в некоторых сельских районах этот показатель составлял более трети от всех проголосовавших: в Ржаксинском — 34,36 %, в Рассказовском — 34,97 %, в Уваровском районе — 35,46 %<sup>3</sup>.

Федеральные законодатели распространили пропорциональную систему на выборы всех 450 депутатов Государственной Думы, но значительно повысили для партий проходной барьер с 5 % до 7 %. Между тем установление какого-либо «заградительного» барьера при использовании пропорциональной системы противоречит ее сути. Представительство как основная идея парламентаризма требует, чтобы в представительном органе был хотя бы один депутат от самой маленькой партии.

Никакой логики нет и в том, что законодатели ввели запрет на критику кандидатов-соперников, но только на телевидении, «забыв» это сделать на радио и в печатных СМИ (ст. 56, п. 2). На наш взгляд, это противоречит конституционному принципу свободы слова (ст. 29). В то же время принцип свободы выборов предполагает проводимую законными методами и в любой законной форме агитацию как за, так и против кандидатов (списков кандидатов). Новое запретительное решение, по сути, усекает агитацию наполовину. Главное же в том, что оно противоречит законодательному определению предвыборной агитации, установленному в этом же Федеральном законе (п. 4 ст. 2). Какая же это агитация, если высказывать негативные оценки, то есть побуждать избирателей голосовать против кандидатов, или списков кандидатов запрещается. В то же время Закон предусматривает безнаказанную возможность отказа кандидатов и партий от теледебатов.

В настоящее время голосование «против всех» кандидатов или партий запрещено. Тем не менее такое голосование всегда существовало и будет существовать. По сути, наличие в избирательном бюллетене строки «против

<sup>1</sup> См.: Вестник избирательной комиссии Тамбовской области. 2006. № 1. С. 56–141.

<sup>2</sup> См.: Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2008. №3. С. 215.

<sup>3</sup> URL: [www.tambov.izbirkom.ru](http://www.tambov.izbirkom.ru).

---

всех» было всего лишь цивилизованной возможностью (формой) протестного голосования. Поэтому устранение этой позиции в бюллетене проблему голосования против всех кандидатов и партий не решит. Более того, не исключено, что это увеличит протестные настроения среди электората. Во-первых, против всех избиратели голосуют, не участвуя в выборах (абсентеизм). И таких избирателей если не станет больше, то уж меньше точно не будет. Во-вторых, была и сохраняется возможность перечеркнуть бюллетень либо испортить его (сделать недействительным) иным способом или просто унести с собой.

Таким образом, нынешнее избирательное законодательство, по нашему мнению, характеризуется следующими чертами:

а) имеет два уровня (вида) выражения юридических норм: федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации; причем последнее практически на три четверти дублирует федеральные правовые нормы. Федеральное законодательство не всегда учитывает конституционные принципы федерализма и распределения предметов ведения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

б) в достаточной степени развито количественно (включает необходимые Законы: об основных гарантиях избирательных прав, в том числе о праве избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, о выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы, о политических партиях, о ГАС «Выборы», а также законодательные акты из административного, уголовного, гражданского процессуального и иного права, относящиеся к так называемому смежному законодательству), но имеет много содержательных дефектов и недостатков (в основном искусственно созданных);

в) нестабильно, подвержено излишне частым изменениям и дополнениям под влиянием политической целесообразности и желания нахождения легких законодательных решений сложных социальных проблем;

г) в значительной степени противоречиво как по форме, так и по содержанию, что является следствием законотворческих ошибок, конъюнктурных политических решений;

д) имеет множество ограничений, запретов и санкций (не всегда обоснованных), с одной стороны, и преференций (для богатых кандидатов и финансово самостоятельных партий, для кандидатов от власти и правящей партии), с другой;

е) содержит немало нормативных положений, противоречащих духу и букве Конституции Российской Федерации, международным стандартам избирательного права.

Само законодательство и практика его применения требуют серьезного и объективного анализа. При этом действительно важно, чтобы неизбежная корректировка отдельных избирательных механизмов и процедур не была лишь откликом на доводы кратковременной политической конъюнктуры. Все изменения, вносимые в законы о выборах, должны тщательно прорабатываться и обсуждаться среди специалистов и общественности. Такая работа должна вестись на системной и плановой основе.

---

---

**С.В. Рыбакова,**  
*кандидат юридических наук, доцент  
Института права Тамбовского  
государственного университета  
им. Г.Р. Державина*

---

### **Проблемы создания единого мегарегулятора на финансовых рынках в современных российских условиях**

Важной политико-правовой вехой в истории отечественного банковского законодательства начала XXI в. стал новый Закон о центральном банке государства, принятый в 2002 г.<sup>1</sup> Вполне правомерно его можно считать законом нового времени. Сказанное означает, что, несмотря на многочисленные дискуссии и предложения, в нем был сохранен статус Банка России как особого юридического лица публичного права, с присущей ему уникальной организационно-правовой формой юридического лица, повторение которой у других юридических лиц невозможно. По-прежнему Банк России является и органом государственной власти (прежде всего, органом банковского регулирования и банковского надзора), и хозяйствующим субъектом (ст. 4 гл. X Закона). Кроме того, в условиях транспарентности и публичной ответственности власти перед обществом подверглись существенному изменению те положения Закона о центральном банке, которые касаются подконтрольности финансово-хозяйственной деятельности Банка России, а также его деятельности по осуществлению денежно-кредитной политики (ст. 12, 13).

Таким образом, существовавшее в 90-х гг. прошлого века положение, согласно которому в компетенцию Банка России входили полномочия по осуществлению нормотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности (в том числе по применению мер надзорного реагирования) не было вынужденной необходимостью временного или экспериментального характера, что свидетельствует о последовательно реализуемой государством политике полифункциональности статуса Банка России.

Своеобразие процесса становления банковского надзора в нашем государстве было метко отражено в 1990 г. в словах Х.Й. Мюллера (бывшего председателя Базельского Комитета банковского надзора), в соответствии с которыми «в большинстве стран банковская система развивалась многие годы, прежде чем можно было даже подумать о надзоре. Вы взяли за сверхчеловеческую задачу одновременного развития рыночной банковской системы и системы надзора». Кроме того, по мнению указанного специалиста, закрепление функций по надзору за центральным банком более предпочтительно, так как последний, как правило, является учреждением, в котором можно найти людей со знанием и опытом работы в контексте их обязанностей по проведению

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790.

---

денежно-кредитной политики<sup>1</sup>. В Рекомендациях девятого Международного банковского конгресса (МБК-2000) Федеральному Собранию Российской Федерации также было предложено «исходить из нецелесообразности выведения банковского надзора из системы Банка России»<sup>2</sup>.

Сегодня в условиях существования идеи создания единого мегарегулятора на финансовых рынках предложения по выведению функций банковского регулирования и банковского надзора из сферы полномочий Банка России выглядят несколько иначе.

Если ранее Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин, исходя из следования принципу разделения властей, предлагали реорганизовать верхний уровень банковской системы России путем создания по примеру Франции полисубъектной системы органов управления банковской системой (не зависимых друг от друга по организационно-правовому составу и положению органов, но взаимодействующих посредством «взаимного присутствия их руководителей (заместителей) на заседаниях высших органов друг друга с правом голоса»)<sup>3</sup>, то ныне новые политико-финансовые предложения носят принципиально иной характер.

Так, А. Буркова формулирует определение мегарегулятора как организации, которая осуществляет регулирование большинства сегментов финансового рынка: банковского рынка, рынка ценных бумаг, страхового рынка и др. При этом она ссылается на положительный опыт Великобритании, Дании, Исландии, Японии, Кореи, Норвегии, Швеции, Канады, Германии, Венгрии, Латвии и Эстонии.

Среди причин, мотивирующих необходимость реализации идеи создания мегарегулятора, А. Буркова называет следующие: универсализация финансовых институтов на открытых и либерализованных рынках; создание финансовых конгломератов, в которых холдинговая компания или иным образом консолидированный собственник владеет несколькими финансовыми институтами, предоставляющими финансовые продукты, относящиеся к разным секторам финансового рынка, и др. Кроме того, по мнению указанного автора, мегарегулятор может лучше сгенерировать потоки информации и обеспечить их конфиденциальность, так как оборот информации происходит внутри одной организации, а не между несколькими, в связи с чем уменьшается опасность утечки информации и ее незаконного разглашения. При этом отмечается, что создание единого мегарегулятора на финансовом рынке России — процесс сложный, поскольку первоначально необходимо создать правильную концепцию мегарегулятора, которая в настоящий момент еще не утверждена<sup>4</sup>.

Вместе с тем в таком программном документе, как Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 годы (утвержденном распоряжением Правительства РФ от 1 июня 2006 г. № 793-р)<sup>5</sup> в качестве мер по

<sup>1</sup> Мюллер Х.Й. О банковском надзоре в странах с рыночной ориентацией // Деньги и кредит. 1990. № 3. С. 55.

<sup>2</sup> Рекомендации Всероссийского банковского форума // Банковское дело. 2001. № 1. С. 15.

<sup>3</sup> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М., 2000. С. 95.

<sup>4</sup> Буркова А. Мегарегулятор на финансовом рынке // Бухгалтерия и банки. 2008. № 6.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 24, ст. 2620.

реформе системы регулирования на финансовом рынке были запланированы некоторые мероприятия по разработке данного вопроса, в частности, по передаче Федеральной службе по финансовым рынкам полномочий по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору на всех секторах финансового рынка, в том числе в страховой и банковской сферах.

В то же время согласно проекту члена Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам В.М. Зубкова пределы полномочий единого федерального органа по регулированию на рынке банковских услуг являются ограниченными. С одной стороны, он должен являться органом нормативно-правового регулирования деятельности по предоставлению финансовых услуг банками и иными кредитными организациями; с другой стороны, он не наделяется полномочиями по установлению правил и порядка осуществления расчетов в Российской Федерации, а также расчетов между резидентами и нерезидентами; он также не вправе устанавливать, изменять или дополнять своими решениями разработанные и принятые в установленном законодательством порядке правила бухгалтерского и статистического учета и отчетности, в том числе для банковской системы Российской Федерации. Кроме того, в данном проекте отмечено, что указанный орган обладает исключительными полномочиями по регулированию предпринимательской деятельности по оказанию финансовых услуг на рынке страховых услуг; рынке ценных бумаг; рынке услуг по коллективному инвестированию средств граждан и юридических лиц, включая рынок услуг инвестиционных фондов и их управляющих компаний, рынок услуг негосударственных пенсионных фондов, а также рынок услуг по коллективному инвестированию в жилищное строительство и создание иных объектов недвижимости; рынок услуг по предоставлению имущества на условиях финансовой аренды (лизинга); рынок услуг по выкупу прав требования по денежным обязательствам должников (факторинговых услуг)<sup>1</sup>.

Как следует из слов Э. Мольтрехта, создание единого регулятора на финансовых рынках не означает полного прекращения деятельности органов банковского надзора. В Германии центральным органом государственного контроля над частными банками является Федеральное управление по надзору за финансовыми услугами (BAFiN), тогда как в ведении Федерального банка находится, в основном, оперативный надзор (текущие проверки представленной банками документации и пр.). Несмотря на то, что с 2002 г. под юрисдикцией BAFiN находятся кредитные институты, институты, предоставляющие финансовые услуги и страховые компании, контроль Федерального банка «по своей природе носит, скорее, качественный характер, тогда как контроль со стороны BAFiN — количественный характер»<sup>2</sup>.

Рассматривая данный пример и солидаризируясь с мнением А. Бурковой, можно уверенно сказать, что для создания единого мегарегулятора на финансовых рынках (то есть для принятия соответствующего федерального закона) нужен серьезный концептуальный продукт — научно обоснованный и практи-

<sup>1</sup> См.: *Смирнов Е.Е.* Каким быть мегарегулятору на финансовых рынках России? // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. 2007. № 3.

<sup>2</sup> *Основы германского и международного экономического права: учебное пособие / Х.Й. Шмидт-Тренц, Ю. Плате, М. Пашке и др.* СПб., 2007. С. 676–677 (автор главы — Э. Мольтрехт).



чески прогнозируемый проект, в котором с необходимостью и достаточностью должны найти свое место не только все рынки финансовых услуг, но и мегарегулирующий орган с потенциально возможными способами взаимодействия элементов данной системы, способных обеспечить решение той задачи, для которой мегаорган создается. Думается, что такая задача на сегодняшний день также не сформулирована.

По справедливому высказыванию В.Ю. Миронова, несвоевременность создания в России единого мегарегулятора обусловлена незначительным взаимопроникновением структур, занимающихся банковским бизнесом и страхованием, а также инвестиционной деятельностью<sup>1</sup>. Е.А. Быстрова также высказывается против передачи функций банковского надзора на финансовом рынке, поскольку возможность оптимизации банковского надзора в современных условиях возможна путем внедрения новых форм взаимодействия Банка России с иными уполномоченными государственными структурами, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия на финансовом рынке<sup>2</sup>.

Думается, что на сегодняшний день создание единого мегарегулятора на рынке финансовых услуг действительно преждевременно, что связано с необходимостью формирования в каждом сегменте финансового рынка правовых и деловых традиций, повышения качества оказания финансовых услуг их потребителям, а также автономностью функционирования различных сегментов финансового рынка в настоящих условиях.

В частности, на примере института банковского регулирования можно убедиться в том, что оно направлено на регулирование деятельности кредитных организаций лишь в той мере, в которой это необходимо для обеспечения качества и эффективности осуществления банковских операций. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»<sup>3</sup> кредитным организациям, с одной стороны, запрещается заниматься таким видом деятельности на рынке финансовых услуг, как страховая деятельность (ч. 5 ст. 5), с другой стороны, перечень «других сделок кредитной организации» не подлежит отдельному лицензированию (в отличие от банковских операций), а их регулирование объектом специального «банковского регулирования» осуществляется лишь в аспекте дополнительного регулирования с учетом того, что сами они являются как бы логическим продолжением основной деятельности кредитных организаций по осуществлению банковских операций. Более того, их регулирование полностью обусловлено необходимостью защиты потребителей услуг кредитных организаций в связи с выполнением последними именно банковских операций.

Таким образом, распространение функций единого мегарегулятора на сферу деятельности кредитных организаций в современных российских условиях не обусловлено потребностями развития банковской системы. Как представляется,

<sup>1</sup> См.: *Миронов В.Ю.* Финансово-правовые основы банковского регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 10.

<sup>2</sup> См.: *Быстрова Е.Ф.* Правовые основы деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации в области банковского надзора: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 12.

<sup>3</sup> См.: Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ) // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 27, ст.357; Собр. законодательства Рос.Федерации. 1996. № 6, ст.492.

деятельность кредитных организаций, в отличие от деятельности других организаций, функционирующих на финансовом рынке, за многие годы особого внимания к ней со стороны органов публичной власти способствовала формированию определенного ценностного потенциала (нормативно-правового, кадрового, технологического и др.), который может быть полностью или частично утрачен при соответствующей трансформации.

Государственное воздействие на банковскую систему в условиях рыночных отношений осуществляется не только путем нормативно-правового регулирования, определяющего правовой статус ее участников, но и посредством использования специальных мер организационного, экономического, в том числе денежного, характера, призванных обеспечить развитие данной системы в обозначаемом государством направлении. В современных условиях необходимость публично-правового воздействия на банковскую систему объясняется, прежде всего, потребностью в ее стабильности и поступательном развитии.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» одной из целей деятельности Банка России является развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации (ст. 3).

По справедливому высказыванию О.В. Костьковой, основами государственного воздействия на банковскую систему являются развитие законодательных основ системы регулирования и надзора; невмешательство в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством; недопущение существования каких-либо привилегий для отдельных кредитных организаций или их клиентов и др.<sup>1</sup>

Об особенностях российского банковского рынка, требующего отдельного, а не совместного с другими сегментами финансового рынка государственного регулирования, свидетельствуют те меры, которые предпринимаются в Российском государстве в качестве мер антикризисного характера.

Исходя из анализа Федерального закона от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон от 13 октября), можно сделать ряд подтверждающих приведенный тезис выводов. Несмотря на то, в названии данного Закона речь идет о поддержке финансовой системы, из его текста усматриваются, как минимум, два обстоятельства. Во-первых, предусмотренная Законом поддержка осуществляется посредством задействования участников банковской системы (Банка России и банка развития) и, в определенном объеме, за счет принадлежащих им средств. Во-вторых, сама поддержка может выражаться в оказании помощи всем организациям, которые получили до 25 сентября 2008 г. кредит от иностранных организаций (ст. 1), а в отдельных случаях — только кредитным организациям. В частности, на Центральный банк Российской Федерации возложена обязанность по компенсации кредитным организациям части убытков (расходов), возникших у них по сделкам с другими кредитными организациями, у которых была отозвана лицензия на осуществление банков-

<sup>1</sup> См.: Костькова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СПС «ГАРАНТ». 2007.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 42, ст. 4698.

---

ских операций (ст. 3). Кроме того, и Банк России, и банк развития должны предоставить отдельным банкам субординированные кредиты (ст. 5, 6).

Следовательно, содержание данного Закона свидетельствует о том, что из всех участников финансового рынка для целей проведения антикризисных мер выбраны только кредитные организации.

Государственное регулирование банковской деятельности, также выражающееся во вливании средств в банковскую систему, опосредовано принятием другого Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года»<sup>1</sup>. Указанный Закон, принятый практически через две недели после Закона от 13 октября, исходя из названия, имеет целевую направленность только на банковскую систему. Основной его целью является предупреждение банкротства банков (ст. 1) путем оказания им финансовой помощи (ст. 2), в том числе за счет средств Банка России и Агентства по страхованию вкладов, а также средств федерального бюджета, предоставленных в качестве имущественного взноса в имущество последнего (ст. 10).

Таким образом, в процессе выработки стратегически важного политического решения о создании единого мегарегулятора на финансовом рынке отдельно ставится вопрос относительно регулирования и надзора в банковском секторе финансового рынка, что может существенным образом отразиться на правосубъектности кредитных организаций в сфере финансового права. Однако отсутствие российского концептуального продукта в указанной области отношений свидетельствует о преждевременности реализации данной идеи в условиях нашего государства и в настоящее время не должно привести к кардинальному изменению правового регулирования в сфере банковского регулирования и банковского надзора, что предполагает определенную стабильность в аспекте правосубъектности кредитных организаций как элементов банковской системы.

См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 44, ст. 4981.

**М.В. Ююкина,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
зам. директора по социальной и  
воспитательной работе Института права  
Тамбовского государственного  
университета им. Г.Р. Державина*

**163**

---

### **Влияние принципа гуманизма на состояние преступности посредством назначения наказания**

Точное выражение принципа гуманизма в уголовном праве представляет собой проблему выяснения соотношения двух аспектов гуманизма, а именно, взвешенного подхода к человеку как объекту и уголовно-правовой

---

охраны, и уголовно-правового воздействия. «Нарушение этого соотношения, с одной стороны, может повлечь применение жестоких, не сообразующихся с идеями равенства, справедливости и человечности мер уголовного наказания за ущемление любого из интересов, связанных с личностью члена общества, а с другой — привести, за счет умаления значения, к необеспечению уголовно-правовой охраны интересов граждан, к неоправданно мягким, несправедливым, следовательно, попирающим сущность самого этого понятия наказания»<sup>1</sup>.

Принцип гуманизма в современном уголовном праве должен быть реализован (исходя из содержания ст. 7 УК) двояко — с одной стороны, путем первоочередной защиты человека, его прав, свобод и интересов, его безопасности от преступных посягательств, а с другой стороны, — путем защиты преступника, который также обладает гражданскими правами и обязанностями, является личностью и должен в силу этого находиться под защитой закона.

Признавая, что «проблема гуманизма в праве имеет весьма широкое содержание» и «проявляется в характере общественных отношений, охраняемых уголовным правом, в методах такой охраны, в видах и размере санкций, предусматриваемых законодателем за совершение преступлений, и т.д.», авторы теоретической модели УК РФ, тем не менее, подразумевали под этим принципом «только один аспект проявления гуманизма в уголовном праве: определение формы и размера ответственности лицу, совершившему преступление»<sup>2</sup>.

Это же понимание принципа вытекает и из содержания понятия уголовно-правового гуманизма, закрепленного в ст. 7 УК РФ. Бесспорно, данный аспект исключительно важен. Однако он — лишь проявление гуманизма как принципа назначения наказания или критерия индивидуализации меры уголовно-правового воздействия, а совсем не выражение гуманизма как принципа уголовного законодательства, на что указывает место расположения нормы, раскрывающей содержание данного принципа, в Уголовном кодексе.

В.В. Мальцев отмечает, что именно употребление понятия наказания в ч. 2 ст. 7 УК наряду с мерами уголовно-правового характера «сужает содержание гуманизма как принципа уголовного законодательства до объема принципа назначения наказания»<sup>3</sup>.

То, что содержательно существующая редакция ст. 7 УК не в полной мере отражает гуманизм уголовного права, утверждают многие исследователи. В частности, В.В. Мальцев пишет: «При всех очевидных достоинствах определений принципов справедливости (ст. 6), равенства граждан перед законом (ст. 4), гуманизма (ст. 7) в УК они формулируются скорее как общие начала назначения наказания, нежели принципы, на которых построен Уголовный кодекс, через содержание которых отражается, оценивается общественно опасное поведение»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Мальцев В.В. Равенство и гуманизм как принципы уголовного законодательства // Правоведение. 1995. № 2. С. 100.

<sup>2</sup> Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования. М., 1987. С. 27.

<sup>3</sup> См.: Мальцев В.В. Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности. СПб., 2004. С. 179.

<sup>4</sup> См.: Его же. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение / Государство и право. 1997. № 2. С. 98.

Д.А. Шестаков полагает, что «законодатель размывает понятие гуманизма уголовного права, не желая признать, что гуманное отношение именно к преступнику является показателем уровня развития уголовно-правовой политики»<sup>1</sup>. При этом он утверждает, что именно наличие ч. 1 ст. 7 УК в большей мере не соответствует подлинному содержанию принципа гуманизма в уголовном праве.

Так, Г.З. Анашкин считал, что применение наказания имеет две стороны: не только гуманное отношение к лицу, совершившему правонарушение, но и защиту общества и его граждан от различных посягательств<sup>2</sup>. Г. А. Левицкий писал: «гуманизм при применении наказания заключается не в сравнительной мягкости наказания, а прежде всего в том, что наказание по уголовному праву назначается в интересах и по воле подавляющего большинства людей»<sup>3</sup>. Б.С. Никифоров утверждал, что принцип гуманизма — это минимум репрессий, причем мягких, совместимых с задачами охраны общества и граждан от нарушений<sup>4</sup>. По мнению В.В. Борисова, гуманизм как высший нравственно-правовой принцип находит свое выражение в том, что любое применение закона, любое правовое решение исходит из интересов человека<sup>5</sup>. «Порицание имеет чрезвычайно широкие рамки — от суждения до полного уничтожения, переходя к государству, оно создает право распорядиться участью виновного, по мере развития цивилизации это распоряжение смягчается»<sup>6</sup>, — писал И.Я. Фойницкий.

С.Н. Кожевников и А.П. Кузнецов, раскрывая понятие принципа гуманизма применительно к уголовному праву, ведут речь исключительно об отношении данного принципа к назначению наказания<sup>7</sup>, что проявляется в цитировании ими лишь второй части ст. 7 УК РФ. В.Д. Филимонов также считает, что принцип гуманизма формулирует дополнительное правило поведения при решении основного вопроса, связанного с наказанием. Его содержание заключается в требовании учитывать ценность личности как потерпевшего, так и лица, совершившего преступление, в установлении такого правила поведения суда, которое при определении меры наказания выступало бы дополнительным, по сравнению с правилом, установленным принципом справедливости<sup>8</sup>.

Э.С. Тенчов пишет, что принципы законности, равенства граждан перед законом, их личной ответственности и ее неотвратимости, справедливости и гуманизма «представляют собой руководящие начала функционирования всего механизма уголовно-правового воздействия, практически пронизывают все

<sup>1</sup> Шестаков Д.А. Российская уголовно-правовая политика под углом зрения исторической тенденции к смягчению репрессий // Правоведение. 1998. № 4. С. 157.

<sup>2</sup> См.: Анашкин Г.З. Гуманизм советского уголовного права // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 44.

<sup>3</sup> Левицкий Г.А. Наказание, его основания и принципы применения по советскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1956. С. 13.

<sup>4</sup> См.: Никифоров Б.С. Вопросы уголовного права в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963. № 4. С. 62.

<sup>5</sup> См.: Борисов В.В. Правовой порядок развития социализма. Саратов, 1977. С. 84.

<sup>6</sup> Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением // Философия уголовного права / под ред. Ю.В. Голика. СПб., 2004. С. 313.

<sup>7</sup> См.: Кожевников С.Н., Кузнецов А.П. Общеправовые и отраслевые принципы: сравнительный анализ // Юрист. 2000. № 4. С. 68.

<sup>8</sup> См.: Филимонов В.Д. Норма уголовного права. СПб., 2004. С. 34.

предписания уголовного закона»<sup>1</sup>. В связи с этим можно утверждать, что принцип гуманизма как раз и является тем принципом, которым необходимо руководствоваться в реализации определенных правил при назначении наказания. М.И. Бажанов отмечал: «Гуманность наказания как принцип его назначения проявляется в том, что наказание никогда не может иметь своей целью причинение физических страданий осужденному или унижение его человеческого достоинства»<sup>2</sup>.

В.Д. Филимонов считает, что гипотезой правовой нормы, устанавливающей принцип гуманизма, является совершение преступления, и что данный принцип закреплен в законодательстве для того, чтобы обеспечить защиту прав и свобод лиц, совершивших преступление, а также для того, чтобы стимулировать их законопослушное поведение в дальнейшем. Он пишет, что «именно о лицах, совершивших преступление, как об условии действия принципа гуманизма прямо говорится в ст. 7 УК»<sup>3</sup>. Данное утверждение также свидетельствует в пользу признания гуманизма принципом назначения наказания. Кроме того, автор полагает, что принцип гуманизма пронизывает не все уголовное право, а лишь значительное количество его норм<sup>4</sup>.

Наказание с точки зрения интересов лица, совершившего преступление, может быть абсолютно негуманным (смертная казнь) и относительно негуманным (другие виды наказания, связанные с лишением свободы), так как наказание всегда по своей сути влечет за собой определенные лишения и ограничения. Это полностью соответствует первому аспекту данного принципа — защите человека (в большей мере — потерпевшего), его прав, свобод и интересов, его безопасности от преступных посягательств. В.В. Мальцев утверждает, что «наказание, назначаемое лицу, совершившему преступление, одновременно в существенной своей части выступает и мерой гуманного отношения к пострадавшему от этого преступления»<sup>5</sup>.

Уголовное право карает виновного, в чем и состоит существенная особенность данной отрасли права. А кара есть всегда лишение преступника определенных благ, что в основе своей несовместимо с гуманизмом без каких-либо изъятий. «Гуманизм в уголовном праве нельзя сводить к необходимости проявлять снисходительность к лицам, совершившим преступление. Подлинный гуманизм не может не считаться с задачей охраны интересов общества и защиты прав граждан»<sup>6</sup>, — отмечал Н.В. Васильев. Гуманизм как основание и критерий уголовного наказания должен проявляться, прежде всего, в ограничении суровых мер уголовной ответственности минимумом, который необходим и достаточен одновременно как для достойной охраны

<sup>1</sup> Тенчов Э.С. Институт уголовного права: система и взаимосвязь // Советское государство и право. 1986. № 8. С. 61–62.

<sup>2</sup> Бажанов М.И. Назначение наказания по советскому уголовному праву. Киев, 1980. С. 19.

<sup>3</sup> Филимонов В.Д. Норма уголовного права. СПб., 2004. С. 36.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 30.

<sup>5</sup> Мальцев В.В. Равенство и гуманизм как принципы уголовного законодательства // Правоведение. 1995. № 2. С. 101.

<sup>6</sup> Советское уголовное право. Общая часть. М., 1982. С. 21 (автор главы — Н.В. Васильев).

интересов личности потерпевших, так и для юридического исправления преступников, предупреждения новых преступлений<sup>1</sup>.

На наш взгляд, необходимо проанализировать, как же влияет применение принципа гуманизма при назначении наказания на общее состояние преступности, реализуется ли ч. 1 ст. 7 УК РФ при исполнении ее второй части.

Число осужденных лиц в России с 1990 по 2006 гг. составило: 1990 г. — 537643 человека; 1991 г. — 593823; 1992 г. — 661392; 1993 г. — 792410; 1994 г. — 924754; 1995 г. — 1035807; 1996 г. — 1111097; 1997 г. — 1013431; 1998 г. — 1071051; 1999 г. — 1223255; 2000 г. — 1183631; 2001 г. — 1244211; 2002 г. — 859318; 2003 г. — 773920; 2004 г. — 793918; 2005 г. — 878893; 2006 г. — 909921 человек<sup>2</sup>. Что касается применения конкретных видов наказаний, то с 1990 по 2007 гг. в СССР и РФ соответственно наказания, применяемые в виде штрафа, исправительных работ, лишения свободы на определенный срок и условного осуждения, имеют следующее процентное соотношение:

— штраф: 1990 г. — 12 %; 1991 г. — 12 %; 1992 г. — 10 %; 1993 г. — 9 %; 1994 г. — 9 %; 1995 г. — 11 %; 1996 г. — 13 %; 1997 г. — 8 %; 1998 г. — 6 %; 1999 г. — 5 %; 2000 г. — 5 %; 2001 г. — 6 %; 2002 г. — 6 %; 2003 г. — 7 %; 2004 г. — 10 %; 2005 г. — 10 %; 2006 г. — 11 %; 2007 г. — 13 %.

— исправительные работы: 1990 г. — 22 %; 1991 г. — 22 %; 1992 г. — 18 %; 1993 г. — 18 %; 1994 г. — 14 %; 1995 г. — 9 %; 1996 г. — 8 %; 1997 г. — 7 %; 1998 г. — 5 %; 1999 г. — 5 %; 2000 г. — 4 %; 2001 г. — 5 %; 2002 г. — 5 %; 2003 г. — 5 %; 2004 г. — 5 %; 2005 г. — 5 %; 2006 г. — 5 %; 2007 г. — 4 %.

— лишение свободы на определенный срок: 1990 г. — 38 %; 1991 г. — 35 %; 1992 г. — 34 %; 1993 г. — 37 %; 1994 г. — 36 %; 1995 г. — 35 %; 1996 г. — 34 %; 1997 г. — 33 %; 1998 г. — 32 %; 1999 г. — 32 %; 2000 г. — 30 %; 2001 г. — 30 %; 2002 г. — 31 %; 2003 г. — 33 %; 2004 г. — 33 %; 2005 г. — 33 %; 2006 г. — 35 %; 2007 г. — 33 %.

— условное осуждение: 1990 г. — 8 %; 1991 г. — 10 %; 1992 г. — 11 %; 1993 г. — 16 %; 1994 г. — 16 %; 1995 г. — 22 %; 1996 г. — 26 %; 1997 г. — 52 %; 1998 г. — 51 %; 1999 г. — 53 %; 2000 г. — 46 %; 2001 г. — 55 %; 2002 г. — 55 %; 2003 г. — 55 %; 2004 г. — 52 %; 2005 г. — 52 %; 2006 г. — 46 %; 2007 г. — 45 %<sup>3</sup>.

Из приведенных данных видно, что больше половины назначаемого наказания связано с применением ст. 73 УК РФ, то есть виновное лицо не лишается свободы, остается на свободе и имеет возможность продолжать спокойно жить и трудиться. Это говорит о том, что принцип гуманизма при назначении наказания реализуется в полной мере.

Далее выясним, как отражается подобное отношение к назначаемому наказанию на состоянии преступности. Всего в РСФСР и РФ за период с 1990 по 2007 гг. зарегистрировано преступлений: 1990 г. — 1839451; 1991 г. — 2173074; 1992 г. — 2760652; 1993 г. — 2799614; 1994 г. — 2632708; 1995 г. — 2755669; 1996 г. — 2625081; 1997 г. — 2397311; 1998 г. — 2581940; 1999 г. — 3001748; 2000 г. — 2952367; 2001 г. — 2968255; 2002 г. — 2526305; 2003 г. — 2756398; 2004 г. —

<sup>1</sup> См.: Мальцев В.В. Равенство и гуманизм как принципы уголовного законодательства // Правоведение. 1995. № 2. С. 101.

<sup>2</sup> См.: Гилинский Я.И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. СПб., 2009. С. 78.

<sup>3</sup> См.: Овчинский В.С. Встречные потоки // Огонек. 2009. № 2.

2893810<sup>1</sup>; 2005 г. — 3554738; 2006 г. — 3855373; 2007 г. — 4090458<sup>2</sup>. Таким образом, наблюдается неукоснительный рост преступности, и это при том, что показатели лишения свободы стабильны и даже немного снизились. Следовательно, причина растущей преступности заключается не в жесткости назначаемого наказания.

Доля преступлений, совершенных лицами без постоянных источников дохода, такова: 1990 г. — 17,8 %; 1991 г. — 20,2 %; 1992 г. — 27 %; 1993 г. — 35,9 %; 1994 г. — 42,1 %; 1995 г. — 47,2 %; 1996 г. — 50 %; 1997 г. — 54,2 %; 1998 г. — 55,6 %; 1999 г. — 55,6 %; 2000 г. — 54,8 %; 2001 г. — 55,1 %; 2002 г. — 52,4 %; 2003 г. — 53,7 %; 2004 г. — 58,8 %; 2005 г. — 60,3 %; 2006 г. — 59,6 %<sup>3</sup>. В отношении данной категории граждан мы не сможем назначить наказание в виде штрафа, так как у них нет возможности его оплатить. Нет реальной возможности применить к ним и исправительные работы, так как несмотря на то, что данный вид наказания назначается в отношении лиц, не имеющих постоянного места работы, он требует наличия рабочих мест, на которые можно было бы направить осужденного для исполнения наказания. Финансово-экономический кризис не дает возможности их изыскать. Получается, что к данной категории граждан реально применить только наказание в виде лишения свободы. Однако, следуя принципу гуманизма и учитывая переполненность мест, в которых отбывается наказание в виде лишения свободы, суды все чаще применяют наказание в виде условного осуждения. При этом очень редко на осужденного возлагаются дополнительные обязанности, что в свою очередь снижает эффективность данной меры.

Проводимый нами опрос условно осужденных с еще не истекшим испытательным сроком дал поразительный результат по факту отношения осужденных к своему наказанию. На вопрос о том, назначалось ли им наказание, 90 % опрошенных ответили отрицательно. Иными словами, они не считают условное осуждение наказанием, а, как известно, безнаказанность порождает совершение нового преступления. В связи с этим встает вопрос о целесообразности применения в данном случае условного осуждения.

На наш взгляд, следует различать реализацию принципа гуманизма на стадии законотворческой деятельности и на стадии правоприменения. Еще С.В. Познышев полагал, что в определении меры уголовно-правового воздействия участвуют две власти: законодатель и судья. Первый обуславливает общие вопросы наказуемости путем установления конкретных уголовно-правовых санкций, а второй — конкретизирует наказание, оперируя сформулированными в законе критериями и излагая свой вывод в приговоре<sup>4</sup>. Гуманизм, реализованный в нормах права, и гуманизм, применяемый в процессе назначения наказания, — это разные явления. Если гуманизм, закрепленный в правовых нормах, носит объективный характер и по своей сути является проявлением положений, закрепленных в ч. 1

<sup>1</sup> См.: Криминология: учебник для вузов / под ред. А.И. Долговой. М., 2007. С. 158.

<sup>2</sup> См.: Латентная преступность в Российской Федерации: 2001– 2006: науч. издание / под ред. С.М. Иншакова. М., 2007. С. 36, 56.

<sup>3</sup> См.: *Гилинский Я.И.* Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. СПб., 2009. С. 85.

<sup>4</sup> См.: Российское уголовное право: курс лекций / под ред. А.И. Коробеева. Владивосток, 1999. Т. 2. Наказание. С. 145 (автор главы — Л.Л. Кругликов).



---

ст. 7 УК, то гуманизм, которым руководствуются правоприменители, носит субъективный характер, и использование этого принципа зависит в первую очередь от уровня правосознания, правовой культуры лица, применяющего правовую норму, и лишь во вторую — от содержания уголовного закона. При этом ч. 2 ст. 7 УК целиком является примером проявления судейского гуманизма.

Франц фон Лист писал: «На первом плане в деле борьбы с преступлением должно стоять не наказание, а меры воздействия на общественную среду, на политико-общественную почву. Отсюда видно, что наказание есть не единственное и даже не самое совершенное средство борьбы с преступлением»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Франц Фон Лист. Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление. М., 2004. С. 80.

**С.С. Худяков,**  
*кандидат юридических наук, профессор  
Института права Тамбовского  
государственного университета  
им. Г.Р. Державина*

---

### **Доведение до самоубийства — история развития отечественного уголовного законодательства**

**Ж**изнь человека — самый ценный и хрупкий дар природы. Демографы утверждают, что половина жителей Земли умирает преждевременно и значительная часть из них — в результате насилия. Особое место среди причин преждевременной смерти занимают самоубийства. Проблема самоубийства, как и преступность, свойственна любому человеческому обществу на любом этапе его существования. В последние годы проблема самоубийства стала актуальной во всех странах мира в связи с резким ростом количества самоубийц. По официальной статистике каждый год кончают жизнь самоубийством 1 млн 100 тыс. человек. В официальную статистику самоубийств попадают только явные случаи суицида, поэтому число реальных самоубийств значительно превосходит официальные цифры — считается, что ежегодно в мире кончают с собой более 4 млн человек<sup>1</sup>.

По данным Всемирной организации здравоохранения в мире ежегодно совершается от 500 до 600 тыс. самоубийств и 7 млн попыток самоубийства<sup>2</sup>. В России — соответственно 70 и 300 тыс. Суицид — намеренное лишение себя жизни (от латинского *sui* — самого, *caedere* — убивать). На протяжении человеческой истории проблему самоубийства решали вначале с технологических, позже — с философских и нравственных позиций.

С принятием Христианства в Древнерусском государстве добровольное лишение себя жизни стало считаться тяжким грехом: согласно Новому Завету на

<sup>1</sup> См.: Статистика самоубийств [Электронный ресурс]. URL: <http://lossofsoul.com/DEATH/suicide/countries.htm>.

<sup>2</sup> См.: Вольнова Г. Кто они, самоубийцы? // Известия. 1990. № 5. С. 3.

Божьем Суде могут проститься все грехи, кроме греха самоубийства. «Самоубийство — страшное преступление против Бога — тягчайший, безмерный, непростительный грех, Хулы на Святого Духа. По канонам самоубийцы лишаются отпевания, погребения по православному обряду, церковной молитвы»<sup>1</sup>. Умерших не по-христиански, (то есть самоубийц) хоронили по давнему языческому обычаю отдельно от остальных под порогом, пробив грудь самоубийцы осиновым колом, что являлось защитой от нечистой силы.

Старейшим законодательным памятником Древней Руси после Русской правды является Двинская уставная грамота (1398 г.). Первым видом суда по Двинской грамоте, также как и по Русской правде был суд «в душегубстве». Он мало чем отличался от суда по Русской правде: суд по делам об убийстве по-прежнему принадлежал князю, и в случаях не отыскания убийцы община платила в княжескую казну дикую виру в 10 рублей<sup>2</sup>. Под «душегубством» в рассматриваемый период наряду с убийством понималось и самоубийство («от своих рук утерается») <sup>3</sup>. К душегубству относили и внезапную смерть (без покаяния в грехах), смерть в результате несчастного случая. Дела о «душегубстве» отличались от так называемых «пенных дел», где в качестве меры наказания применялись штрафы.

Понятия «самоубийство» и «покушение на самоубийство» в русской светской лексике появились лишь в эпоху реформ Петра I. Воинский артикул 1715 г. в ст. 164 причисляет самоубийство к убийству, предписывая совершение по отношению к самоубийцам позорящей процедуры: «палач должен был волоочь тело самоубийцы по улицам или лагерю и закопать в бесчестном месте»<sup>4</sup>. Статья 164 Артикула интересна тем, что в ней поставлен вопрос о необходимости в каждом конкретном случае выяснения душевного состояния человека, решившегося на самоубийство («а еже ли кто учинил в беспамятстве, болезни или меланхолии»), мотива самоубийства. Его содержание должно было быть учтено при решении вопроса о порядке и месте захоронения самоубийцы, определении наказания в случаях покушения на самоубийство. При таком подходе закон разрешал тело душевнобольного самоубийцы хоронить без церковных обрядов в «особливом, но не бесчестном месте».

По общему правилу покушение на самоубийство также наказывалось смертной казнью. Однако если причиной самоубийства было мучение, досада, стыд или беспамятство, то за покушение на него полагалось «бесчестное изгнание из полка».

В годы правления Екатерины II (1762–1796 гг.) стали вводить в практику признание недействительным завещания самоубийцы. Особого указа по данному поводу издано не было; постановления принимались на основе прецедента,

<sup>1</sup> Матузов Н.И. Право на жизнь в свете российских и международных стандартов // Вопросы теории государства и права. Актуальные проблемы современного российского государства и права. Вып. 1. Саратов, 1998. С. 31–40.

<sup>2</sup> См.: Яковлев-Козырев А., Валюженич Д. Битва с падшими ангелами // Жизнеописание иеросхимонаха Моисея (Боголюбова). Владимир, 1996. С. 116.

<sup>3</sup> См.: Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб., 1999.

<sup>4</sup> Российское законодательство X–XX вв. // Законодательство периода образования и становления Русского Централизованного Государства / под ред. А.Д. Горского. М., 1984. Т. 2. С. 187.

которым стало решение Сената от 1776 г. в отношении завещания князя Шаховского, покончившего жизнь самоубийством. Несмотря на принятое Сенатом вслед за этим разъяснение, согласно которому завещание самоубийцы считалось недействительным лишь в случае, если самоубийство данного лица во время составления завещания было вызвано беспамятством или сумасшествием, суды объявляли завещания самоубийц недействительными в любой ситуации. Такой подход в отношении самоубийц сохранялся в судебной практике вплоть до введения в действие в 1835 г. Свода законов Российской империи.

По Своду законов Самоубийство влекло за собой лишь лишение христианского обряда погребения, и то в случае, если не было доказано, что ушедший из жизни сделал это добровольно, в состоянии безумия. Покушавшийся на свою жизнь в состоянии вменяемости подлежал наказанию как убийца — ссылке на каторгу<sup>1</sup>. Таким образом, церковное и светское законодательство стало различать самоубийство, совершенное в здравом уме, и добровольный уход из жизни в состоянии сумасшествия. Подобное его деление сохранялось вплоть до 1903 г., хотя в медицине в то время господствовал взгляд на самоубийство как на деяние, совершавшееся всегда под влиянием психического расстройства.

В России XVII в. самоубийство было очень распространено среди раскольников, которые сжигали себя, чтобы уйти от правосудия. Однако большинство самоубийств приходилось, по свидетельству П.Ф. Булацеля, «на долю интеллигенции, на долю городских жителей, людей совсем не верующих»<sup>2</sup>.

Признавая безнравственным и греховным добровольный уход из жизни, Н.С. Таганцев был против признания самоубийства преступлением — деянием, влекущим за собой какое бы то ни было наказание. В самоубийстве по отношению к самому себе, по его мнению, можно видеть лишь посягательство на собственное благо — то есть на свою жизнь. Если самоубийство не есть преступление, то и покушение на самоубийство, подстрекательство к самоубийству не должно быть наказуемо, полагал Н.С. Таганцев<sup>3</sup>. Однако в ст. 1473 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (в редакции 1885 г.) лицу, избличенному в покушении лишить себя жизни, когда исполнение его намерения остановлено независящими от него обстоятельствами, назначается наказание в виде церковного покаяния. Свод законов 1832 г. назначал за покушение на самоубийство ссылку в Сибирь, а законодательство Петра I наказывало покушение на самоубийство смертной казнью.

По Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. самоубийство считалось одним из уголовных преступлений. Самоубийцы лишались христианского погребения и права на действительность своих духовных завещаний. Исходя из того, что западные уголовные кодексы исключили самоубийство из числа преступлений, Уложение предусмотрело за покушение на самоубийство вместо ранее полагавшейся за него ссылки на поселение или наказания плетьюми только церковное покаяние (ст. 1944). Наказанию не подвергались те, кто лишили

<sup>1</sup> См.: Булацель П.Ф. Самоубийство с древнейших времен до наших дней. СПб., 1900. С. 150.

<sup>2</sup> См.: Кельник А. Оценка самоубийства в российском законодательстве // Советское право. 1989. № 1. С. 42.

<sup>3</sup> См.: Булацель П.Ф. Указ. соч. С. 162.

себя жизни в безумии, сумасшествии или беспамятстве от болезни (ст. 1943), из великодушного патриотизма для сохранения государственной тайны, а также женщины, покончившие собой, для спасения своей чести и целомудрия (ст. 1945). Хотя самоубийство стало считаться «свободным актом лица», соучастие в нем, подговоры, подстрекательство, доставление средств для самоубийства (яда, оружия), наказывалось каторжными работами<sup>1</sup>. Это объяснялось тем, что лицо, виновное в соучастии, рассматривалось в законе как участвовавшее в совершении другого преступления — убийства.

Установление в российском уголовном законодательстве ответственности за самоубийство и покушение на него было вызвано, прежде всего, тем, что в России в рассматриваемый период ее истории были часты случаи самоубийств и особенно коллективных самоубийств, описанных в русской истории (самоубийства последователей ересей и раскола учений по религиозным мотивам).

Уголовное Уложение 1903 г. отказалось от ответственности за самоубийство, предусмотрев лишь ответственность за способствование самоубийству (ст. 463) и доведение до самоубийства (ст. 462). В ст. 463 Уложения было предусмотрено наказание за «подговор к самоубийству» лица, не достигшего двадцати одного года, или для заведомо виновного, находившегося в состоянии невменяемости; содействие самоубийству таких лиц советами или указаниями, доставлением средств или устранением препятствий.

По ст. 462 Уложения 1903 г. виновный наказывался заключением в исправительный дом на срок не свыше трех лет или заключением в крепости на тот же срок, за совершение преступления, предусмотренного ст. 463 — каторгой на срок не свыше восьми лет.

В советский период, сразу после революции, проблема самоубийства стала разрешаться отдельными постановлениями и приказами, изданными по этому поводу советской властью. Так, в соответствии с приказом № 4 от 2 июля 1920 г. по отделу Центра розыска главного управления рабоче-крестьянской милиции о каждом отдельном случае самоубийства сотрудники милиции обязаны были немедленно сообщать ближайшему следственному или розыскному органу, который и разбирался в происшедшем.

В УК РСФСР 1922 г. доведение до самоубийства не рассматривалось в качестве специального состава преступления. Судебная практика случаи доведения до самоубийства квалифицировала «по аналогии статей, предусматривающих убийство»<sup>1</sup>. В ст. 148 УК РСФСР говорилось об ответственности за «содействие или подговор к самоубийству несовершеннолетнего или лица, заведомо неспособного понимать свойства или значения им совершаемого или руководить своими поступками, если самоубийство или покушение на него последовали». Наказание за это определялось в виде лишения свободы на срок до трех лет.

В решении вопроса об ответственности за содействие самоубийству в УК РСФСР 1922 г. прослеживается определенная непоследовательность. С одной стороны, исходя из непреступности самоубийства, не предусмотрена ответ-

<sup>1</sup> Кодифицированное уголовное законодательство России XX века (советский и постсоветский период): хрестоматия / авт. сост. С.С. Худяков. Тамбов, 2009. С. 54.

---

ственность за содействие этому деянию, а с другой — установлена ответственность за содействие самоубийству несовершеннолетнего или невменяемого с пониженной санкцией (до трех лет лишения свободы) по сравнению с санкциями статей, предусматривавших ответственность за убийство. Таким образом, ст. 148 УК РСФСР представляет собой логическое завершение развития отечественного правотворчества в части непризнания уголовным законом самоубийства преступлением.

Идея о необходимости ответственности за доведение до самоубийства, содержащаяся в ст. 462 Уголовного Уложения 1903 г., которая не была введена в действие, получила свое материальное воплощение в ч. 1 ст. 141 УК РСФСР 1926 г. В практике до его издания преследование за указанные действия происходило путем применения по аналогии статей, предусматривающих убийство. В ней устанавливалась ответственность за доведение лица, находящегося в материальной или иной зависимости от другого лица, жестоким обращением последнего или иным путем до самоубийства или до покушения на него. При этом считалось, что подобное деяние является правомерным действием в обществе, основанном на эксплуатации человека человеком, поскольку советское законодательство не может оставлять без наказания подобные злоупотребления материальной или иной зависимости одного лица от другого.

В ч. 2 ст. 141 УК РСФСР 1926 г., была установлена ответственность за содействие или подговор к самоубийству несовершеннолетнего или лица, заведомо не способного понимать свойства или значения им совершенного или руководить своими поступками, если самоубийство или покушение на него последовали. Похожие положения содержала диспозиция уже упоминавшейся нами ст. 148 УК РСФСР 1922 г.

Проект Уголовного кодекса СССР 1955 г. признавал наказуемым «доведение кого-либо жестоким обращением или преследованием, до самоубийства или до покушения на самоубийство...» В нем предлагалось установить ответственность за доведение до самоубийства независимо от того, находится потерпевший в материальной или иной зависимости от виновного, или нет. Проект считал уголовно-наказуемым деянием также, содействие или подговор к самоубийству (ст. 115). Потерпевшим от преступления признавалось всякое лицо, а не только несовершеннолетний или недееспособный.

В УК РСФСР 1960 г. ответственность за доведение до самоубийства устанавливалась аналогично УК РСФСР 1926 г. В ст. 107 указывалось на «доведение лица, находившегося в материальной или иной зависимости от виновного до самоубийства или покушения на него путем жестокого обращения с потерпевшим или систематического унижения его личного достоинства». Разница лишь в том, что в ст. 107 УК РСФСР 1960 г., в отличие от ч. 1 ст. 141 УК РСФСР 1926 г., вместо слов «иным подобным путем», законодатель вводит новый признак — «систематическое унижение личного достоинства» потерпевшего.

Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. не предусматривал в своих статьях ответственности за содействие, подговор к самоубийству или к покушению на самоубийство несовершеннолетнего или невменяемого лица, как это было в ч. 2. ст. 141 УК РСФСР 1926 г. В разрешении данной проблемы судебная практика

---

---

пошла по пути признания убийством содействия или подговора к самоубийству несовершеннолетнего или невменяемого лица.

Для обеспечения полноты подхода к рассматриваемому преступлению необходимо отметить, что на ответственность за него в других республиках, составляющих до 1992 г. СССР наряду с РСФСР, смотрели шире. Так, в уголовных кодексах ряда союзных республик ответственность за доведение до самоубийства была предусмотрена не только в случаях, закрепленных в ст. 107 УК РСФСР 1960 г., но и когда имели место систематическая травля, клевета и оскорбление потерпевшего (ст. 100 УК Азербайджанской ССР; ст. 105 УК Белорусской ССР; ст. 94 УК Молдавской ССР; ст. 99 УК Украинской ССР). При этом данные уголовные кодексы материальную или иную зависимость при доведении до самоубийства рассматривали как отягчающее обстоятельство. В отличие от УК других союзных республик, в уголовных кодексах Узбекской ССР (ст. 87) и Эстонской ССР (ст. 106) была установлена ответственность за доведение до самоубийства любого лица, независимо от того, находился ли он в материальной или иной зависимости от виновного.

Происходящие в современной России процессы, связанные с начавшейся в 1991 г. сменой общественно-экономического строя, способа производства, предопределили интенсивные изменения и дополнения норм действовавшего УК РСФСР 1960 г. и появление нового Уголовного кодекса. В ходе его разработки было предложено включить в него норму, предусматривающую ответственность за склонение к самоубийству. В проект УК РФ 1994 г., разработанном Минюстом России совместно с Государственно-правовым управлением Президента, была включена ст. 118 «Склонение к самоубийству и доведение до самоубийства». В ч. 1 указанной статьи устанавливалась ответственность за «склонение к самоубийству, то есть возбуждение у другого лица решимости совершить самоубийство путем уговора, обмана или иным путем, если лицо покончило жизнь самоубийством или покушалось на него». Однако в принятом Государственной Думой в 1996 г. УК РФ по непонятным и нигде не приводимым причинам нормы такого содержания не оказалось.

В ст. 110 Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 г. предусмотрена ответственность за «доведение лица до самоубийства или до покушения на самоубийство путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства потерпевшего». Наказывается данное деяние ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на срок до пяти лет. Существенное отличие ст. 110 от предшествовавших схожих норм состоит в том, что в ней отсутствует такое условие уголовной ответственности, как нахождение лица, покончившего собой, в материальной или иной зависимости от виновного. Тем самым законодатель предопределил расширение сферы применения статьи о доведении до самоубийства по сравнению со ст. 107 УК РСФСР 1960 г. Статья 110 действующего Уголовного кодекса РФ взяла под охрану от доведения до самоубийства не только тех, кто находится в материальной или иной зависимости от виновного, но и любого гражданина. На наш взгляд, это необходимый шаг вперед в развитии уголовного законодательства России.

---

---

**В.Г. Баев,**

*доктор юридических наук, зав. кафедрой  
Института права Тамбовского  
государственного университета  
им. Г.Р. Державина*

---

### **Парламентаризм в России и Германии: эпоха становления (последняя треть XIX – начало XX в.)**

Проведение параллелей в становлении парламентаризма в Российской и Германской империях в конце XIX – начале XX в. обусловлено наличием в обоих государствах схожих политико-правовых условий. Речь идет, в частности, о форме правления и государственном механизме.

В Российской империи парламентаризм складывался в условиях особой формы конституционной монархии. Конституционная монархия являлась также формой правления большинства государств, которые вошли в 1871 г. в состав Германской империи. Эта форма стала основой германского государства как компромисс между монархической абсолютной властью и соответствующими духу времени республиканскими устремлениями<sup>1</sup>.

В соответствии с конституционной доктриной Германии, которая исходила из «монархического принципа», сувереном, то есть носителем государственной власти, являлся монарх<sup>2</sup>. Корона наследовалась внутри правящей династии. Легитимацию своей власти государь получал не от народа, а от Бога. Теория божественного происхождения кайзеровской власти была важной опорой государственного строительства, осуществляемого имперским канцлером Отто фон Бисмарком<sup>3</sup>.

Положение кайзера Германской империи среди иных представителей государственной власти в последней трети XIX в. выражалось в постоянном укреплении его позиций. Первоначально кайзер не отождествлялся с монархом империи, а был всего лишь дополнительным титулом короля Пруссии, являвшегося носителем полномочий Президиума во вновь объединенном государстве<sup>4</sup>. Сувереном империи выступал скорее Бундесрат (Союзный совет) как репрезентант государств, входящих в состав империи. Тем самым, по первоначальному концепту имперской конституции не кайзер, а Бундесрат являлся высшим государственным органом империи<sup>5</sup>.

Развитие получила формула, по которой кайзер империи среди объединившихся князей и вольных городов был лишь «первым среди равных». Однако эта

---

<sup>1</sup> См.: *Ulrich N.* Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit: unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Fraktionen. Berlin, 1996. S. 13.

<sup>2</sup> См.: *Stahl F.J.* Das Monarchische Prinzip: eine staatsrechtlich-politische Abhandlung. Heidelberg, 1845.

<sup>3</sup> См.: *Bockenforde E.W.* Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte.* Königstein, 1981. S. 149.

<sup>4</sup> См.: *Laband P.* Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Aalen, 1964. Bd. 1. S. 215.

<sup>5</sup> См.: *Huber E.* Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Stuttgart, 1963. Bd. III. S. 812.

---

формула могла быть применима лишь к положению, занимаемому прусским королем. Король Пруссии был действительно суверенным князем, которому, в отличие от других, принадлежал ряд исключительных прав в сообществе объединившихся государств. Поскольку империя стояла над государствами, ее составляющими, кайзер стоял над иными суверенами.

В дальнейшем положение кайзера еще более укрепилось. Если раньше говорили, что король Пруссии носит дополнительно титул «Германский кайзер», то позже справедливой стала противоположная формула: кайзер обладает дополнительным титулом «Короля Пруссии». Германская нация стала воспринимать кайзера как символ национального единства<sup>1</sup>.

В Российской империи, как и в Германии, господствовала доктрина об императоре как о верховном суверене. Статья 4 Основных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г. гласила: «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная власть. Повиноваться власти его, не только за страх, но и за совесть, Сам Бог повелевает»<sup>2</sup>.

Сократив объем полномочий российского императора, конституционно-правовые реформы начала XX в. создали условия для изменения сущности императорской власти, ее трансформации в сторону конституционной монархии. От воли и желания царя по-прежнему зависело многое, в том числе и возможность реально стать конституционным монархом<sup>3</sup>. Таким образом, в XX столетие Россия вошла последним в Европе государством, в котором не была принята конституция. Лишь потрясшие империю катаклизмы, настойчивость реформаторов из числа убежденных монархистов и представителей либеральной среды, а также недостаток благонадежной военной силы заставили царя пойти на компромисс с обществом. Таким «компромиссом» власти и общества стал Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка».

«Идейными истоками» Манифеста были требования «освобожденцев» (Союза Освобождения), сформулированные в проекте Основных законов Российской империи. Этот проект был издан под редакцией П. Струве в Париже в конце 1904 г.<sup>4</sup>

В Манифесте 17 октября 1905 г. на «обязанность правительства» возлагалось выполнение «непреклонной воли» царя:

1) «даровать населению незывлемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов;

2) не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь теперь же к участию в Думе, в мере возможности, соответствующей краткости остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав;

3) установить как незывлемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от

<sup>1</sup> См.: *Huber E.* Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. S. 813.

<sup>2</sup> Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года // Свод законов Российской империи. СПб., 1906 г. Т. 1., ч. 1.

<sup>3</sup> См.: *Кравец И.А.* Конституционализм и российская государственность в начале XX века. М., 2006. С. 135.

<sup>4</sup> См.: Конституционализм. Исторический путь России к либеральной демократии: сборник документов / под ред. А.В. Гоголевского, Б.Н. Ковалева. М., 2000. С. 529–543.



народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий постановленных от Нас властей»<sup>1</sup>.

Важное политико-правовое значение имело упомянутое в пункте третьем «незыблемое правило», в силу которого законы не должны были издаваться иначе, как с согласия Государственной думы. Это положение определяло необходимое участие народного представительства в осуществлении законодательной власти. Именно с этим пунктом связан спор о юридическом значении Манифеста: установил ли этот принцип в качестве обязательной нормы российского государственного права сам Манифест или же Манифест лишь обещал установить его в будущем? И как следствие: изменилась ли в России с принятием Манифеста 17 октября форма правления или нет?<sup>2</sup>

Научный спор по поводу юридической сущности Манифеста 17 октября 1905 г. в литературе представлен следующими направлениями.

Одна группа специалистов рассматривала Манифест как «правовое обещание»<sup>3</sup>. Ф.Ф. Кокошкин, например, видел в нем «иерархический приказ» правительству выработать определенные реформы<sup>4</sup>. Иными словами, Манифест не столько устанавливал формальное право, сколько провозглашал правовые принципы, которые необходимо было облечь в точные законодательные нормы.

Другие авторы оценивали Манифест 17 октября как правовой акт, устанавливающий конституцию. К. Пажитнов, отмечая, что со времени 17 октября 1905 года в России стали говорить о конституции «как о свершившемся уже факте», заявлял, что «манифест является первым государственным актом, со времени которого, если не по существу, то формально можно было говорить о конституции в России»<sup>5</sup>.

Нам представляется, что Манифест нельзя назвать первой конституцией России. Три пункта, лежавшие в основе Манифеста, предстояло развить в детальных законодательных определениях, которые в своем целостном виде могли бы составить «конституционную хартию» России. Такая краткость Манифеста заставляет признать его не столько дарованной конституцией, сколько одним из тех правовых актов самодержавной власти, которые предшествуют обыкновенно октроированным конституциям и являются часто введением к ним или их частью<sup>6</sup>.

Завершающей стадией конституционной реформы, начатой Манифестом 17 октября 1905 г., явились «Основные государственные законы» от 23 апреля 1906 г.<sup>7</sup> Они значительно отличались от всех ранее существовавших в России правовых актов комплексным характером правового регулирования, юридическими последствиями и продолжительностью действия.

<sup>1</sup> ПСЗ. Собрание 3-е. Т. XXV. № 26803.

<sup>2</sup> См.: Кокошкин Ф.Ф. Юридическая природа манифеста 17 октября // Юридический вестник. 1913. Кн. 1. С. 37.

<sup>3</sup> См.: Корф С.А. Русское государственное право. Ч. 1. М., 1915. С. 57.

<sup>4</sup> См.: Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 43.

<sup>5</sup> Пажитнов К. К вопросу о русской конституции // Образование. СПб., 1907. № 12. С. 95, 98.

<sup>6</sup> См.: Кистяковский Б. Конституция дарованная и конституция завоеванная // Полярная звезда. 1906. № 11. С. 750.

<sup>7</sup> См.: Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года // Свод законов Российской империи. СПб., 1906 г. Т. 1., ч. 1.

Сама идея создания новой редакции Основных законов возникла непосредственно после издания Манифеста 17 октября. Составить новый проект Основных законов поручили чиновнику Государственной канцелярии П.А. Харитонову. При составлении проекта им были взяты за основу три основных источника. Во-первых, программа только что образованной кадетской партии. Во-вторых, проект конституции, разработанный в 1904 г. «Союзом Освобождения» и отредактированный П.Б. Струве. И, в-третьих, проект конституции, опубликованный в июне 1905 г. в газете «Русские ведомости»; проект был составлен известнейшим либеральным государствоведом С.А. Муромцевым — будущим председателем Первой Государственной думы<sup>1</sup>.

Новый «Свод основных государственных законов» был опубликован за неделю до открытия I Государственной думы, созыв которой был объявлен Указом императора 12 февраля 1906 г.<sup>2</sup> Исполнительная власть спешила, стараясь «не вовлечь впервые собранных представителей населения в опасные и бесплодные прения о пределах собственных их прав и о природе отношений их к верховной власти»<sup>3</sup>, а также из-за боязни, что «в противном случае Дума может обратиться в учредительное собрание»<sup>4</sup>.

Основные законы 23 апреля 1906 г. заняли важное место в системе правовых актов Российской империи. Особенность этих документов заключалась в том, что их пересмотр мог быть произведен лишь по почину государя в Государственном Совете и Государственной думе<sup>5</sup>. В то же время Основные законы, входившие в состав свода законов с 1832 по 1892 гг. и касавшиеся некоторых основных вопросов русского государственного строя, по своей юридической силе не отличались от остальных законов<sup>6</sup>. Еще одно отличие Основных законов 23 апреля 1906 г. — появление трех новых разделов, регламентирующих прерогативы монарха; права, свободы и обязанности российских подданных; правовое положение органа народного представительства. После опубликования Основных законов царь формально лишился двух важнейших прерогатив: неограниченной законодательной власти и автономного распоряжения государственным бюджетом<sup>7</sup>.

Оценка Основных законов 23 апреля 1906 г., как и Манифеста, весьма противоречива. В.В. Ивановский называл Основные законы самодержавной конституцией, которая в отличие от предшествующих конституционных планов и проектов носила на себе «следы» народного влияния<sup>1</sup>. Е.А. Скрипилев в целом признает законодательный характер Государственной Думы и Государ-

<sup>1</sup> См.: Куликов С.В. К истории создания новой редакции Основных законов Российской империи 23 апреля 1906 г. // К 100-летию издания Манифеста 1905 года об учреждении Государственной думы. СПб., 2005. С. 44.

<sup>2</sup> Законодательные акты переходного времени 1904–1908 гг. / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб., 1909. С. 360.

<sup>3</sup> Цит. по: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королев А.И. Первая российская революция и самодержавие. М., 1982. С. 130.

<sup>4</sup> Сидельников С.М. Первая Государственная дума: дис. ... канд. ист. наук. М., 1948. С. 151.

<sup>5</sup> Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года. Ст. 8 // Свод законов Российской империи. СПб., 1906 г. Т. 1., ч. 1.

<sup>6</sup> См.: Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т.1. С. 111.

<sup>7</sup> См.: Беляев А.М. Становление парламентаризма в России и его восприятие в общественном сознании России // Парламентаризм в России и Германии: История и современность. М., 2006. С. 133.

ственного Совета, однако считает, что издание Основных законов в 1906 г. не привело к появлению конституции<sup>2</sup>.

Принимая во внимание сказанное, отметим, что форма правления в России конца XIX – начала XX в. может быть определена как конституционная монархия, отклоняющаяся, тем не менее, от классического образца. В.А. Демин отмечает, что «Россия по-прежнему управлялась методами, характерными для абсолютной монархии, а население империи не ощущало в обыденной жизни присутствия конституции и парламента»<sup>3</sup>. То же можно сказать в отношении Германии. В. Моммзен характеризует, например, форму правления Германской империи как «полуконституционную»<sup>4</sup>.

Рассматривая механизмы власти в конституционных монархиях и сравнивая при этом российский и германский конституционализм, А.Н. Медушевский выявил три формы конституционной монархии, существовавших в истории<sup>5</sup>.

Первую форму представляет английский вариант конституционной монархии. Она наиболее приближена к форме парламентарной монархии. Народное представительство осуществляет контроль над правительством (Кабинетом министров), а также над всей административно-бюрократической системой.

Вторая форма конституционной монархии встречается при дуалистической форме правления, когда парламент и монарх обладают практически равными прерогативами в области законодательства, а также частично в сфере контроля над исполнительной властью. Тем самым реализуется принцип взаимного контроля. Эта форма монархии была представлена в целом ряде государств Западной и Центральной Европы как результат хрупкого исторического компромисса после больших революционных потрясений.

И, наконец, третья форма конституционной монархии может быть обозначена как «монархический конституционализм». Монарх образует с бюрократическим аппаратом коалицию против парламента. Фактической задачей монархии при такой форме является сохранение монархической системы, но уже в изменяющихся исторических условиях. Как носитель государственного суверенитета монарх представляет верховную судебную инстанцию и выступает гарантом им же октроированной конституции.

А.Н. Медушевский приходит к выводу, что монархический конституционализм такого рода, названный им «мнимым конституционализмом»<sup>6</sup>, характерен для Российской и Германской империй.

Таким образом, становление парламентаризма в России и Германии происходило в рамках специфической формы конституционной монархии. Монарх

<sup>1</sup> См.: *Ивановский В.В.* Учебник русского государственного права. Казань, 1913. С. 338.

<sup>2</sup> См.: Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века / отв. ред. Е.А. Скрипилев. М., 1997. С. 8, 16–39.

<sup>3</sup> *Демин В.А.* Государственная дума в России (1906–1917): Механизм функционирования. М., 1996. С. 37.

<sup>4</sup> *Mommsen W.J.* Ringen um den nationalen Staat. Die Grundung und der innere Ausbau des Deutschen Reiches unter Otto von Bismarck 1850 bis 1890. Berlin. 1993. S. 240.

<sup>5</sup> См.: *Medushevskij A.N.* Konstitutionelle Projekte in Russland am Anfang des 20. Jahrhunderts und ihre deutschen Prototypen. In: Dietrich Beyrau, Igor Cicurov, Michael Stolleis. Reformen im Russland des 19. und 20. Jahrhunderts: Westliche Modelle und russische Erfahrungen. Heidelberg, 1996. S. 238.

<sup>6</sup> См.: *Медушевский А.Н.* Что такое мнимый конституционализм? // Социологические исследования. 1994. № 2. С. 71.

потерял абсолютную власть, но продолжал отчаянно бороться за доминирование в системе органов государственной власти.

Помимо формы правления на специфику германского парламентаризма существенно повлияла федеративная форма государственного устройства Германской империи, что не было характерно для России.

Германская империя была образована путем объединения Северо-германского союза с южно-германскими независимыми государствами. Федеративное устройство Германской империи не имело аналогов в той исторической эпохе, поскольку федеративные государства США и Швейцарии имели республиканскую форму правления.

Объявляя Германскую империю единым государством, Конституция особенно подчеркивала суверенитет земель, ее составляющих. Основным законом устанавливалось соотношение голосов в Бундесрате, а также обмен землями между посланниками, в том числе и по иностранным делам<sup>1</sup>. В противоположность принципу суверенитета земель ст. 19 Конституции 1871 г. предусматривалась возможность «экзекуции» центра против отдельных членов федеративного государства. Сюда же можно отнести закрепленное в ст. 3 Конституции общее гражданство и образование Рейхстага как «унитарного элемента».

Федеративное устройство обусловило необходимость наличия органа государственной власти, посредством которого представлялись бы интересы вошедших в состав империи государств. Таким органом стал Бундесрат. На него возлагалось осуществление как законодательных, так исполнительных функций. Правительства земель определяли, кто и как будет представлять их в Бундесрате. В соответствии со ст. 7 Конституции Германской империи представители земель в Бундесрате были связаны инструкциями, выдаваемыми им соответствующими землями. В соответствии с абз. 3 ст. 7 голоса, отданные без инструкций, не засчитывались. Те же голоса, которые были отданы в противоположном инструкциям направлении, признавались полностью действительными. Это объяснялось тем, что в обязанности Бундесрата не входила проверка содержания инструкций для представителей земель в Бундесрате<sup>2</sup>. Только в случае, когда уполномоченный представитель земли при подаче своего голоса заявлял, что свой голос он отдает в разрез с инструкцией, его голос признавался недействительным.

Любое участие в составлении инструкций для полномочных представителей в Бундесрате земельных представительных органов грозило парламентаризировать Бундесрат и тем самым размыть структурно-функциональную границу между Бундесратом и Рейхстагом. Поэтому конституционно-правовая обязанность земель состояла в том, чтобы отдавать правительственные голоса, сформулированные без влияния представительных органов власти.

Особенное влияние на имперскую политику оказывала Пруссия. По территориальной величине, численности населения, экономической мощи и военному потенциалу Пруссия преобладала над всеми остальными членами империи, вместе взятыми. Она являлась гегемоном в империи и была связана с ней в большей степени, чем остальные мелкие земли<sup>1</sup>. Принадлежащие Пруссии в Бундесрате 17 голосов не соответствовали даже половине того, на что она могла рассчитывать. Однако следует

<sup>1</sup> См.: *Binder H.* Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871–1890. Eine Untersuchung zum Problem der bundesstaatlichen Organisation. Tübingen, 1971. S. 164.

<sup>2</sup> См.: *Laband P.* Op. cit. S. 260.

принимать во внимание, что несогласие 14 голосов останавливало всякий пересмотр конституции; в случае равенства голосов перевес оставался за мнением представителей Пруссии; Пруссии предоставлялось абсолютное вето относительно военных и морских сил империи и имперского налогообложения<sup>2</sup>. Зависимость множества северных и центральных немецких государств от Пруссии, а также отсутствие какой-либо организованной антипрусской коалиции привело к тому, что Пруссии даже не было нужды осуществлять какой-либо прессинг для достижения своих целей<sup>3</sup>. Кроме того, недостаточно весомое положение Пруссии в Бундесрате более чем компенсировалось положением ст. 11 Конституции, в соответствии с которым Президиум империи передавался прусской короне. Назначение имперского Канцлера оказывалось в полномочиях прусского короля. Сильная власть Канцлера наряду с вошедшим в практику параллельным замещением им должности главы прусского правительства, а также министра иностранных дел, связывало крепкими нитями империю и Пруссию<sup>4</sup>.

Таким образом, Германская империя была единственной в то время монархией, основанной на федеративных принципах, для которой была характерна конституционно закрепленная независимость земель, их возможность оказывать через Бундесрат воздействие на политику империи. Соответственно выстраивалась и парламентская система этой страны.

В отличие от Германии, форма государственного устройства в России не оказывала влияния на становление парламентаризма, поскольку до конца своего существования Российская империя оставалась «единым и нераздельным» государством, что фиксировалось в ст. 1 Основных законов от 23 апреля 1906 г.<sup>6</sup> Даже Финляндия, о которой специально говорила ст. 2, характеризовалась как нераздельная часть империи. Иными словами, Россия была фактически унитарным государством.

Проведенный сравнительный анализ генезиса и начального этапа развития парламентаризма в России и Германии показывает, что, хотя обе страны относились к государствам «позднего старта» и вступили в «модернизаторскую гонку» с опозданием, следует признать, во-первых, что если в Германии сомнения в конституционности прусско-германской «ограниченной монархии» исчезли уже после революции 1848 г., то в России рождение парламентаризма датируется только началом XX в. Во-вторых, несмотря на схожесть формы правления в виде конституционной монархии, господствовавшей в двух странах, Германия в большей мере представляла собой государство «законнического» типа, а Россия начала XX в. имела во главе самодержавного государя. Таким образом, в паре «Германия – Россия», которую специалисты привычно относят к государствам догоняющего развития, догоняющей стороной являлась все-таки Россия, а Германия с большим опытом парламентского строительства рассматривалась российскими политиками как образец для подражания.

<sup>1</sup> См.: Rauh M. *Federalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*. Dusseldorf, 1973. S. 47.

<sup>2</sup> См.: Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов. М., 2004. С. 117.

<sup>3</sup> См. Rauh M. *Op. cit.* S. 60.

См.: Huber E. *Op. cit.* S. 800.

<sup>4</sup> См.: Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года // Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Т. 1, ч. 1.

<sup>6</sup> См.: Парламентаризм в России и Германии: история и современность / отв. ред. Я.А. Пляйс, О.В. Гаман-Голутвина. М., 2006. С. 20.

**П.В. Зуев,**  
*ст. преподаватель Дальневосточного  
государственного университета  
путей сообщения*

---

### **Генезис познания категории «власть»**

**В**ласть многолика, что проявляется в различных ее формах и аспектах. Правовая, политическая, моральная, религиозная она достаточно хорошо изучена в научной литературе. В настоящее время возникла необходимость изучать власть не в раздробленности, а в единстве ее разнообразных типов, как феномен, обладающий в любых своих модификациях некоторыми субстанциональными, устойчивыми качествами.

Как только человек рождается, входит в мир, он вступает в сферу властных отношений. Бытие в мире, в контакте с другими людьми, во взаимодействии с другими сферами бытия рождает потребность во власти, и она осуществляется посредством управления, покорения, освоения. Природа власти и ее значение для человека становятся более понятными при выяснении причин, специфики и преимуществ, которые дают человеческому обществу возможность использования властных механизмов.

При всем множестве существующих определений власти различные методологические школы стремились понять и объяснить ее феномен. Одни исследователи видели истоки власти во взаимоотношениях животных, другие — считали ее продуктом социальной жизни, но все они неизменно сходились в одном: власть начинается там, где возникает подчинение. В связи с этим Л.С. Мамут обоснованно подчеркивал: «Пристальное изучение многообразных проблем власти неизменно сопутствует всей истории мировой социально-философской и политико-юридической мысли. В ходе исследования этой проблематики выдвинуты самые различные, нередко конкурирующие трактовки генезиса и природы власти, методики ее анализа, характеристики взаимосвязей с другими общественными явлениями. Разработка цельной, развернутой научной теории власти, адекватно описывающей и объясняющей власть во всех ее частях и аспектах, продолжает оставаться важной, актуальной задачей обществоведов»<sup>1</sup>.

В сфере научной интерпретации понятия власти можно выделить следующие направления: бихевиористское, в соответствии с ним власть — это особый тип поведения людей (группы лиц), основанный на возможности изменения их поведения другими субъектами; телеологическое, согласно которому власть — это достижение определенных целей, связанных с мифами о власти; инструмен-

---

<sup>1</sup> Энциклопедический социологический словарь / под общ. ред. Г.В. Осипова. М., 1995. С. 100.

---

тальное, трактующее власть как возможность использования определенных средств, в частности, насилия и подавления; структурное, представляющее власть как особого рода отношения между управляющим и управляемым; функциональное, в соответствии с которым власть — это способность мобилизовать ресурсы общества для достижения целей, признанных обществом; конфликтное определение власти, сводящееся к возможности принятия ею решений, регулирующих распределение благ в конфликтных ситуациях<sup>1</sup>.

Власть относится к числу фундаментальных, наиболее масштабных, многоплановых, всеохватывающих явлений общественной жизни. Это удивительный, уникальный социокультурный феномен. На протяжении долгой истории развития общества власть остается одной из центральных категорий политологии. Многие видные исследователи считают, что власть неперенный спутник политики, что она представляет собой ее главную проблему.

Власть оказывается тем чудесным средством, которое позволяет политике сформироваться в качестве особой стороны человеческой деятельности. Власть связывает наши обязательства, все те действия, которые могут и должны составить единый процесс организации ради достижения взаимосогласованных целей, а потому выступает в роли организующего начала.

Следует согласиться с теми авторами, которые рассматривают власть как отношения между субъектом и объектом, то есть рассматривают власть и властоотношения сквозь призму своеобразной формы бытия власти в обществе.

Во все времена развития общественно-политической мысли неразрывность политики и власти считалась аксиомой. Понимание незаменимости власти в развитии и функционировании общества является исходным для всех современных социальных и политических теорий. Общество потому и является обществом, что совокупность людей объединена взаимодействием, обменом и властью.

Уже в Древнем Китае Конфуций и Мо-Цзы, обращая внимание на божественную и естественную стороны происхождения власти, обосновывали необходимость ее существования как механизма поддержания порядка в общении между людьми, регулирующего отношения управляющих и управляемых. Конфуций (551–479 гг. до н.э.) считал божественным характер происхождения власти. Следуя патриархальному ее пониманию, он уподоблял иерархическую власть императора над подданными отеческой власти старшего главы семьи или рода над младшими его членами.

Мо-Цзы (479–400 гг. до н.э.) придерживался более рационалистической концепции природы власти, явившись едва ли не первым мыслителем, в самом общем виде высказывавшим идею ее «естественного происхождения» путем некоего подобию «общественного договора».

Из близкого Мо-Цзы взгляда на сущность политической власти исходил и Аристотель (384–322 гг. до н.э.), утверждавший в своей работе «Политика», что властный механизм необходим для организации и регулирования «общения между людьми», поскольку «верховная власть повсюду связана с порядком государственного управления...». В том же трактате Аристотель,

---

<sup>1</sup> См.: *Вятр Е.* Социология политических отношений. М., 1979. С. 158.

---

в отличие от Конфуция, разводил господскую и семейную власть с понятием власти общественной или политической.

Аристотель отмечал, что политика — это упорядоченное общение людей, становящихся «политическими» в силу гармонизации отношений между социальным «целым» и его отдельными «частями», где обязательно присутствует регулирующее начало или властный механизм. В «Политике» он писал об этом универсальном или тотальном механизме социального общения так: «И во всем, что, будучи составлено из нескольких частей, непрерывно связанных одна с другой или разъединенных, составляет единое целое, сказывается властвующее начало и начало подчиненное. Это общий закон природы и, как таковому, ему подчинены одушевленные существа»<sup>1</sup>. Однако в отличие от достаточно простых отношений «господской власти» (господина и раба, мужа и жены, отца и детей), Аристотель власть публичную (общественную) считал наиболее совершенной и имеющей самую сложную структуру.

Уже в раннюю эпоху истории политической мысли была замечена и обратная сторона феномена власти. Тот же Аристотель, а позднее Ш. Монтескье (1689–1755 гг.) указывали на опасность злоупотребления властью лиц, ею наделенных, использования ими властных возможностей для своей частной пользы, а не для общего блага. Рецепты преодоления властного отчуждения предлагались самые разные: от проектов «смешанной власти» (Полибий, Н. Макиавелли), «разделения властей» (Дж. Локк, Ш. Монтескье), «сдержек и противовесов» (Т. Джефферсон, А. Гамильтон) до идеи полной ликвидации системы государственно-публичной власти вместе с самим государством (В. Годвин и М. Штирнер, М.С. Бакунин и П.А. Кропоткин).

В.Ф. Гегель (1770–1831 гг.) определял государственную власть как всеобщую субстанциональную волю. Вместе с тем для пользы гражданского общества и оптимизации управления он считал необходимым ввести известную специализацию власти, деля ее на законодательную, отражающую общие интересы, исполнительную, связывающую общее с отдельными, особыми случаями, и, наконец, княжескую власть, объединяющую все в единую систему государственного механизма.

В Новое время понимание государственной власти как целесообразного механизма нашло развернутое обоснование в теории «общественного договора». Так, Т. Гоббс (1588–1679 гг.) писал о необходимости организации общей власти путем соглашения «каждого человека с каждым другим» для преодоления естественного состояния «войны всех против всех». По его мнению, общая власть «может быть воздвигнута только одним путем, а именно путем сосредоточения всей власти и силы в одном человеке или в собрании людей, которое большинством голосов могло свести все воли граждан в единую волю»<sup>2</sup>.

Т. Гоббс определял власть как средство достичь блага в будущем и потому на первое место ставил такую склонность всего человеческого рода, как «вечное и беспрестанное желание все большей и большей власти, желание, прекращающееся лишь со смертью»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Аристотель. Политика: соч. в 4 т. М., 1984. Т. 4. С. 382.

<sup>2</sup> Гоббс Т. О свободе и необходимости: соч. в 4 т. М., 1964. Т. 2. С. 72.

<sup>3</sup> Там же. С. 74.

---



---

Ф. Ницше (1844–1900 гг.) утверждал, что жизнь — это воля к власти<sup>1</sup>. Воля к власти — основное понятие в философии Ф. Ницше, используемое им для обозначения принципа объяснения всего совершающегося в мире как таковом, его субстанциальной основы и фундаментальной движущей силы. Это то, с помощью чего все должно быть в конечном счете истолковано и к чему все должно быть сведено.

Считая жизнь конечной целью всех человеческих стремлений, он отождествлял ее с ростом, подъемом, увеличением мощи, борьбой, хотя и не разделял дарвиновской идеи цели и отрицал прогресс, особенно применительно к человеческому обществу, полагая, что последнее, наоборот, быстрым и решительным шагом идет в направлении вырождения. Прогресс вообще есть, по Ф. Ницше, идея современная, то есть ложная, неприменимая ко всей природе: все животное и растительное царство не развивается от низшего к высшему, но все в нем идет вперед одновременно, спутанно, попеременно и друг на друга. Понятие «воля к власти» становится у Ф. Ницше своего рода принципом истолкования и новым началом всемирного космического процесса.

Суть концепции Ф. Ницше вытекает из критического требования философа о переоценке всех ценностей. От осмысления ложных ценностей современного ему мира Ф. Ницше переходит к анализу его глубочайших бытийных оснований, усматривая последние в примате *ratio*, доминировании истины над жизнью, что, на его взгляд, является главным симптомом упадка последней, ибо только она — жизнь — может и должна быть конечной целью всех человеческих стремлений, единственной целью воли. Эту жизнь он понимал в виде потока, вечного и абсолютного становления, в котором нет ни конечной цели, ни логики, а есть лишь бессмысленная последовательность сложных комбинаций и игра случайных сил.

Становление недоступно какому-либо разумному толкованию и в принципе непознаваемо. Единственное, что философ считает возможным о нем сказать — это то, что оно есть результат соперничества между энергиями, между состязающимися центрами сил или центрами власти — волями, каждая из которых стремится сделать сильнее и которые постоянно либо увеличивают свою власть, либо теряют ее.

Воля к власти, по Ф. Ницше, не едина, а распадается на некоторые центры сил, мощь которых либо растет, либо уменьшается в зависимости от присущей им энергии и степени противоборства противостоящих центров. Принцип, управляющий всем этим процессом, есть не дарвиновская «борьба за существование» и не стремление к самосохранению и устойчивости, «великая и малая борьба идет всегда за преобладание, за рост и расширение, за мощь воли к власти, которая и есть воля к жизни». Становление есть, таким образом, непрерывное усилие к возрастанию жизни, росту как условию ее сохранения. Это усилие становления, «жажда жизни» и есть воля к власти как «самая внутренняя сущность бытия»<sup>2</sup>.

Изучением властных отношений, их влиянием на развитие социума занимался русский философ П.И. Новгородцев. Неосуществимость совершенного

---

<sup>1</sup> См.: *Ницше Ф.* Полн. собр. соч. М., 1990. Т. 9. С. 89.

<sup>2</sup> *Его же.* Воля к власти, опыт переоценки всех ценностей. М., 2005. С. 96.

общественного порядка в условиях земного бытия П.И. Новгородцев обосновывал, апеллируя к интересам конкретных индивидуумов. По его мнению, идеал земного общества необходимо строить, имея в виду «свободу бесконечного развития личности, а не гармонию законченного совершенства». В разумно устроенном правовом государстве, полагал философ, можно добиться определенного сочетания интересов личности и общества в соответствии с принципами естественного права и требованиями категорического императива.

Главным регулятором общественной жизни выступает политическая власть, именно она утверждает начала законности, равенства и свободы. Без публичной власти общество неизбежно распадется на составные элементы. Центральная власть в обществе, считал русский мыслитель, олицетворяется государством, связанным с властвованием, дисциплиной и уздой внешнего закона. Основу государства составляют не только классовые противоречия, но и различия, обусловленные естественным разнообразием индивидуальных характеров, положений и стремлений. Наряду с обеспечением классовых интересов публичная власть обладает частичной независимостью и может принимать решения, не отвечающие интересам господствующего класса. Все это обеспечивает государству возможность примиряющего регулирования между классами, слоями и группами.

Важным компонентом творчества П.И. Новгородцева является его критика утопического сознания. Большое внимание мыслитель уделял исследованию социалистических и анархических теорий русской интеллигенции, которые он считает наиболее влиятельными формами социально-политического утопизма. «...Идейные источники утопического сознания русской интеллигенции, — писал философ, — восходят... к тем социалистическим и анархическим учениям, которые в европейской мысли XIX в. представляют собой самый яркий пример рационалистического утопизма и безрелигиозного отщепенства»<sup>1</sup>. Утверждая, что право представляет собой только «идеологическую надстройку», социалистические учения тем самым уничтожают всякое его нормативное значение.

П.И. Новгородцев считал марксизм несостоятельным как с научной, так и с практической точки зрения. В своей книге «Об общественном идеале» философ показывает, что марксистская доктрина основана на разрушении самой идеи государственности. По его мнению, социализм К. Маркса — это смесь абсолютного коллективизма, рационалистического утопизма и экономического материализма. «Высказывая взгляд на будущее нереперформистского социализма, — прозорливо писал П.И. Новгородцев, — мы должны с не оставляющей сомнения резкостью подчеркнуть, что историческое осуществление социалистических начал явится вместе с тем и полным крушением марксизма»<sup>2</sup>. Он отмечал несовместимость идей марксистского социализма с реальным положением дел в обществе.

В России же, полагал ученый, влияние социалистических и анархических идей, глубоко приникших во все мирозерцание общества, привело к отрыву народа от религиозных начал, губительной борьбе революционеров с властью,

<sup>1</sup> Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1998. С. 312.

<sup>2</sup> Там же. С. 326.

---

разрушению государства. Можно было заранее опасаться результата, который дадут подобные учения в темной и до крайности взбудораженной народной душе. Действительность, однако, превзошла самые мрачные опасения.

Таким образом, в истолковании власти и причин ее возникновения в обществе существует множество подходов. Уже сам этот факт указывает на то обстоятельство, что, видимо, каждая из них фиксирует лишь один из многочисленных аспектов власти, которые в реальном процессе ее генезиса взаимодействуют друг с другом.

В мировой общественно-политической мысли современное понимание власти в целом является результатом использования разных концептуальных подходов. Согласно западной традиции первичным видом власти является власть индивидуальная как производная от естественного права на свободу действия, распоряжения собой, вещами, всем, что доступно. Поэтому распространенными моделями власти являются межперсональные конструкции, отношения между двумя и большим числом субъектов.

Согласно позитивистскому подходу основу определения власти составляет признание асимметричности отношений между субъектами, существующая в связи с этим возможность одного субъекта влиять или воздействовать на другого субъекта. Если констатируется факт способности одного субъекта влиять на других и добиваться поставленных целей, несмотря на сопротивление со стороны других, то можно утверждать, что субъект имеет власть над другими субъектами. Власть определяется так же, как способность или менять отношения людей, или сохранять их, как способность добиваться цели. Как отмечает Г.А. Белов, вся политическая наука сводится к изучению влияний. Власть начинается там, где информация, рекомендация, решение реализуются, переходя в достижение цели<sup>1</sup>.

Вообще современные концепции власти можно классифицировать по ряду оснований. С известной долей условности и относительности концептуальные подходы к интерпретации политической власти можно разделить на два больших класса: трактующие власть как атрибут, собственное свойство субъекта, а то и просто как самодостаточный предмет или вещь; трактующие власть как атрибут социальных отношений или взаимодействий на элементарном или сложном коммуникативном уровнях.

Анализ концепций природы власти позволяет сделать вывод о том, что наиболее перспективным и обоснованным представляется тот подход к изучению этого феномена, согласно которому власть в социуме может быть определена скорее как регулятор общественных отношений, механизм тотального социального общения, когда каждый связан с каждым, как своего рода способ человеческой самоорганизации и принцип коллективного саморегулирования.

Главной исторически необходимой общественной характеристикой рационально упорядоченных властных отношений является постоянное развитие и совершенствование демократии в самом широком смысле этого понятия — господство человека над собой и общественными отношениями, а человеческих

---

<sup>1</sup> Белов Г.А. Власть как общественное явление // Социально-политические науки. 1991. № 2. С. 10–17.

---

отношений — над отношениями между вещами. Это развитие составляет объективное, закономерное и наиболее существенное направление прогрессивного исторического процесса.

Социальная система власти образует некоторую целостность, в которую входит ряд подсистем — политическая, экономическая, правовая, административная, массовых и профессиональных общественных союзов и организаций, этнических общностей, «малых групп» и др.

Как отмечает В.В. Мшвениерадзе, в общественной жизни они переплетены, однако каждая из них состоит из множества относительно самостоятельных структур, чаще всего имеющих форму больших или малых, сложных или простых пирамид. В них устанавливаются, как в вертикальном срезе, так и в горизонтальном, определенные отношения, продиктованные особенностями управления в той или иной сфере жизни и в конечном итоге основанные на взаимосвязанных, но не тождественных специфических базисных условиях. «Эти условия обеспечивают возможность существования многочисленных проявлений власти, а также ее реализации»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Мшвениерадзе В.В. Размышления о власти // Власть: Очерки современной политической философии Запада. М., 1989. С. 8.

**Л.А. Геляхова,**  
*аспирант Саратовской государственной  
академии права*

---

### **Финансовое выравнивание бюджетной обеспеченности**

Различия в возможностях территорий, в уровне и качестве жизни, определяемые, в основном, экономическими, природно-климатическими, природно-ресурсными и инфраструктурными особенностями регионов, являются логическим основанием для использования той или иной политики, вызывают необходимость прибегать в отношении них к финансовому выравниванию. Территориальные различия регионов в принципе являются положительным моментом, так как вносят динамизм в их экономическое, социальное и культурное развитие<sup>1</sup>.

В настоящее время не все муниципальные образования имеют одинаковую бюджетную обеспеченность. Большинство получают финансовую помощь из иных бюджетов, и только несколько муниципальных образований являются финансовыми донорами, перечисляя значительную часть своих доходов в региональный и федеральный бюджеты (это в основном муниципальные образования с больши-

<sup>1</sup> См.: Конопелько Л.Ф. Конституционно-правовое регулирование горизонтального выравнивания дисбаланса территорий в России в рамках финансового федерализма // Представительная власть — XXI век. 2006. № 4. С. 14–16. (Федеративные отношения).

---

ми запасами природных ресурсов)<sup>1</sup>. Естественно, что в таких условиях возможности бюджетов многих муниципальных образований не позволяют обеспечить полноценную реализацию прав граждан. Для тех муниципальных образований, где бюджетная обеспеченность ниже установленного определенного минимума, предусматривается выравнивание этой обеспеченности.

В рамках действующего правового регулирования экономических процессов в стране понятие финансового выравнивания бюджетной обеспеченности раскрывается в положениях ст. 137 и 138 БК РФ и ст. 60 и 61 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, регулирующих финансовую поддержку соответственно поселений и муниципальных районов (городских округов) посредством выравнивания, исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения.

Согласно Закону № 131-ФЗ предусмотрено образование фондов финансовой поддержки поселений и фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и районных фондов финансовой поддержки поселений и, соответственно, предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Размеры дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений определяются для каждого поселения субъекта Федерации (за исключением поселений, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения до выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Федерации) в расчете на одного жителя городского, сельского поселения. Эти дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленными для бюджетов поселений. Порядок расчета данных нормативов устанавливается региональным законом в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) распределяются, исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), а также из численности жителей муниципальных районов (городских округов).

В случаях и порядке, которые установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом субъекта Федерации, может быть установлен различный порядок расчета указанной части дотаций для муниципального района и для городского округа, предоставляемых из регионального фонда финансовой

<sup>1</sup> См.: *Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В.* Муниципальное право: учебное пособие. М., 2007. С. 203.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 46, ст. 4509.

поддержки муниципальных районов (городских округов) на одного жителя муниципального района (городского округа). Данные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов (городских округов). Порядок расчета данных нормативов устанавливается региональным законом в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>. Помимо дотаций законодательством предусмотрено предоставление субвенций и субсидий.

Необходимо обратить внимание на то, что выравнивание в определенной мере сужает самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований и усиливает централизацию публичной власти. Однако оно осуществляется в общенациональных интересах и в конституционно значимых целях, направлено на наиболее полное гарантирование прав и свобод человека и гражданина, а потому конституционно оправданно. Подобную позицию сформулировал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П<sup>2</sup>. В связи с тем, что муниципальная власть наиболее приближена к населению и ориентирована, помимо прочего, и на выполнение социальных функций, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, государство — в лице Российской Федерации и субъектов РФ — призвано, гарантируя финансовую самостоятельность местного самоуправления при решении вопросов местного значения, осуществлять выравнивание уровня социально-экономического развития муниципальных образований, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, в целях выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В другом решении Конституционный Суд дал характеристику самого механизма финансового выравнивания, указав: «В целях достижения равенства финансовых возможностей органов местного самоуправления в реализации полномочий по решению вопросов местного значения осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, городских округов путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений, а также региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), а в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития (ст. 60, 61 и 62)»<sup>3</sup>.

В то же время идее финансового выравнивания, несмотря на позитивное содержание и направленность, присущи и отрицательные моменты. Поскольку

<sup>1</sup> См.: *Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В.* Указ. соч. С. 147.

<sup>2</sup> См.: *Вестник Конституционного Суда РФ.* 2007. № 2. С. 76.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О // *Вестник Конституционного Суда РФ.* 2007. № 2.

выравнивание осуществляется за счет изъятия и перераспределения публичных ресурсов, то очевидно, что, во-первых, стремление к равенству приведет к отчуждению большего объема средств у одних муниципальных образований в пользу других, снижая в конечном счете заинтересованность высокообеспеченных муниципальных образований в эффективном социально-экономическом развитии и, в то же время, усиливая иждивенческие настроения у подавляющего большинства муниципалитетов. Во-вторых, увеличение объема изъятий публичных средств и одновременно предоставление финансовой помощи сужают собственную материально-финансовую базу муниципальных образований, что может рассматриваться как изменение реального субъекта ответственности перед населением за предоставление публичных услуг. Тем самым муниципалитеты, с одной стороны, фактически выступают представителями государственной власти на местах, с другой стороны, несут юридические обязательства перед гражданами. Такое положение расходится с конституционными принципами материально-ресурсного обеспечения собственных предметов ведения и полномочий каждого из уровней публичной власти и противоречит конституционной природе местного самоуправления<sup>1</sup>.

В ходе реформы местного самоуправления существенно усложнилась система внутрирегионального финансового выравнивания, приобретя многоканальный характер. При этом федеральный законодатель жестко предписал субъектам Федерации методы реализации допускаемых законом каналов финансовой помощи муниципальным образованиям различных видов. Общая картина наблюдаемых на муниципальном уровне финансово-бюджетных процессов по итогам переходного периода достаточно противоречива. Однако в целом можно констатировать, что система местных финансов продолжает оставаться неустойчивой, так как закрепленные доходные источники местных бюджетов не обеспечивают в необходимой мере покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления. Прежде всего формальный характер приобрела и организация бюджетов «низовых», то есть поселенческих муниципалитетов, что обусловлено высокой дотационностью большинства из них. Таким образом, зависимость местных бюджетов от дополнительных источников финансирования значительно возросла, при этом такая ситуация существенно дифференцируется по различным видам муниципалитетов. Так, по итогам 2006 г. (данные мониторинга Минфина России) уровень бюджетной дотационности в пределах от 50 до 100 % имели 8,7 % городских округов (оказавшиеся финансово наиболее обеспеченными муниципальными образованиями); 27,9 % муниципальных районов; 28,3 % городских поселений и 56,9 % сельских поселений. В этом плане важно иметь в виду, что выравнивание является лишь одним из инструментов комплексного механизма обеспечения территориальной справедливости, в который входят также различные налоговые и неналоговые инструменты. Во всяком случае, принимаемые в целях выравнивания финансового обеспечения меры должны быть сбалансированными, обоснованными и по возможности дифференцированными. На это обращал внимание и

<sup>1</sup> См.: Валентей С.Д., Бухвальд Е.М. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал Российского права. 2008. № 3. С. 57.

Конституционный Суд РФ, указав в одном из своих решений, что федеральный законодатель вправе предусматривать дифференцированные подходы к регулированию финансово-правового статуса субъектов РФ (например, по вопросам обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований), которые должны иметь в своей основе объективно обусловленные социально-экономические критерии развития тех или иных публично-территориальных образований<sup>1</sup>.

При финансировании «нуждающихся» субъектов необходимо в каждом конкретном случае изучать разного рода особенности, присущие тому или иному субъекту. В противном случае выравнивание превратится либо в хорошо известную «уравниловку», либо в произвольное административное перераспределение ресурсов на основе внеправовых критериев<sup>2</sup>. Поэтому нельзя не согласиться с Д.И. Дедовым, предостерегающим от того, чтобы «под маской социальной заботы использовалось государственное принуждение, направленное на ограничение выбора»; на основе этого он отстаивает позицию умеренной политики перераспределения, главными критериями проведения которой являются эффективность экономики и процветание общества<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2803.

<sup>2</sup> См.: Валентей С.Д., Бухвальд Е.М. Указ. соч. С. 78.

<sup>3</sup> Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003. С. 238.

**О.А. Сергеева,**  
*преподаватель Военной академии  
войсковой ПВО ВС РФ (г. Смоленск)*

### **Герменевтика социально-политической роли малого бизнеса в современном российском обществе**

Размышляя над политическими аспектами развития малого бизнеса в нашей стране, полагаем важным заметить, что в современной России ни одна предпринимательская структура не смогла стать партией, выражающей интересы всего предпринимательства<sup>1</sup>. Действительно, у отечественного малого бизнеса еще явно недостаточно сил и средств, чтобы содержать свою партию, а крупному бизнесу партию заменяет личный союз с властью. Фактически личные контакты предпринимателя с представителями властных структур в нашей стране вполне эффективно заменяют институциональное представительство интересов бизнеса как социального слоя.

<sup>1</sup> См.: Бурханова И.Н. Политическая роль предпринимательства и ее проявление в электроном процессе: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2000. С. 19.



В то же время на протяжении 90-х гг. XX в. у отечественной политической элиты преобладало представление о том, что малые предприятия не могут работать без целенаправленной поддержки государства, которая может осуществляться либо в форме субсидий, либо в форме дотационных кредитов и налоговых льгот. Акцентируя внимание на этой тенденции, известный американский ученый А. Ослунд полагает: «...фундаментальная проблема бизнеса на постсоветском пространстве заключается в том, что государственные чиновники утверждали: малые предприятия не могут функционировать без “помощи” бюрократов, а те за эту “помощь” требовали личных “комиссионных”»<sup>1</sup>.

Понятно, что выводы иностранных специалистов могут расцениваться субъективно, но данное мнение во многом совпадает с высказываниями и позицией российских предпринимателей, ментальными специфическими особенностями общественного и государственного устройства России. При этом согласимся с М.М. Ерошиным в том, что в современных условиях политика государства в отношении малого бизнеса нуждается в совершенствовании и, как представляется, в первую очередь за счет ее оптимизации<sup>2</sup>. В изменении в позитивную сторону нуждаются также отношение общества к предпринимательству и конкретные действия политических партий и общественных организаций по развитию цивилизованного, а главное — законопослушного и эффективного предпринимательства. Полагаем, что российский бизнес сформируется и как социальный слой, и как социальная основа среднего класса и гражданского общества только тогда, когда к этому будут готовы сам российский социум в целом, а также государственная власть в лице большинства отечественного чиновничьего аппарата.

В настоящее время формирование в нашей стране эффективного малого бизнеса во многом зависит непосредственно от государственной политики. Поэтому сформулируем несколько направлений оптимизации политики государства в отношении малого бизнеса:

1. Дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы функционирования малого бизнеса в нашей стране и ограничение излишнего вмешательства государственных структур в экономику.

2. Целенаправленное уменьшение численности бюрократического аппарата, занимающегося руководством малым бизнесом, в первую очередь — тех, кто непосредственно уполномочен принимать решения в области регулирования малого бизнеса.

3. Завершение на практике реализации политики так называемого «одного окна» для регистрации своего дела предпринимателями и создание оптимальных условий для функционирования этого перспективного механизма на территории всей России (а не только в Москве).

4. Всемерная поддержка и развитие бизнес-инкубаторов, бизнес-библиотек, бизнес-сообществ, различных фондов поддержки, центров и других институтов подготовки и переподготовки кадров.

<sup>1</sup> Ослунд А. Строительство капитализма (рыночная трансформация стран бывшего советского блока). М., 2003. С. 419.

<sup>2</sup> См.: Ерошин М.М. Политика государства по поддержке малого и среднего бизнеса в условиях реформирования российского общества (на примере Московского региона): дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 122.

5. Постоянная адресная финансовая помощь малому бизнесу со стороны государства путем принятия и полного выполнения статей бюджета, предназначенных для его поддержки в нашей стране.

6. Эффективное содействие и политическая поддержка (со стороны государственной власти) структур профессиональных, профсоюзных организаций и объединений представителей малого бизнеса, организация разветвленной сети юридических структур и адвокатских контор, активно отстаивающих и формирующих корпоративные интересы российского бизнеса.

7. Систематический обмен опытом по организации бизнеса между представителями научного сообщества, самих бизнес-структур и государственных институтов.

8. Конструктивно-критическое осмысление и рациональное использование в России позитивного зарубежного опыта организации малого бизнеса.

9. Последовательное формирование в нашей стране среднего класса как социальной основы малого бизнеса.

10. Активное использование возможностей печатных и электронных средств массовой информации, Интернета, других средств коммуникации в отражении положительного опыта развития бизнеса в России, в привлечении внимания общества к негативным явлениям и процессам, происходящим в этой области<sup>1</sup>.

Изложив эти направления оптимизации политики в отношении малого бизнеса в нашей стране, полагаем целесообразным отметить, что данная политика со временем позволит наладить конструктивные отношения между гражданским обществом и предпринимательским слоем. При этом важно, чтобы государственная власть могла эффективно регулировать формирование корпоративных интересов малого бизнеса и учитывала эти интересы при реализации стратегии национального развития Российской Федерации. Речь идет в первую очередь о необходимости дальнейшей социальной и политической институализации бизнеса в России.

Исследователи отмечают три основных варианта осуществления политической институализации малого бизнеса<sup>2</sup>:

Во-первых, малый бизнес может использовать для повышения своего социального и политического влияния уже существующие институты гражданского общества (политические партии, различные общественно-политические организации, движения и группы интересов).

Во-вторых, при участии малого бизнеса могут создаваться принципиально новые структуры (предпринимательские объединения и профильные партии).

В-третьих, представители малого бизнеса могут принимать личное непосредственное участие в деятельности государственных органов власти и управления. Представляется, что если государство не создаст благоприятные условия для реа-

<sup>1</sup> См.: *Ерошин М.М.* Указ. соч. С. 122–123.

<sup>2</sup> См.: *Раков Л.Е.* Политическая институализация современного российского предпринимательства: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2002. С. 15–16.

---

лизации первых двух вариантов, то третий вариант будет со временем усиливаться и в итоге примет самодовлеющий характер. Это может произойти в том случае, если политическая власть не изменит своего пассивного отношения к политической социализации российских предпринимателей.

На практике четко заметно, что в условиях мирового финансово-экономического кризиса отношение политической элиты России к малому бизнесу (во всяком случае, декларативно) изменилось в позитивную сторону. На встрече с предпринимателями в мае 2009 г. Президент России Д.А. Медведев недвусмысленно заявил, что «государственная экономика в принципе не может быть эффективной»<sup>1</sup>. Полагаем, что принимаемые меры по развитию малого бизнеса пока не дают того результата, на который рассчитывает руководство Российского государства. Ведь до недавнего времени государственная власть официально декларировала, что она «...не намерена разговаривать с предпринимателями по отдельности, а будет вести диалог с некими коллективными органами, выражающими мнение многих, но не лоббирующими сугубо корпоративные интересы»<sup>2</sup>. Конечно, согласимся с тем, что нужно очень осторожно относиться к делегированию властных полномочий, что не стоит ориентироваться только на некоторые общественные предпринимательские структуры, активно лоббирующие для себя те или иные функции государственного регулирования.

В то же время важно предварительно изучить следующий ряд вопросов:

— о соответствии претендентов на передачу им тех или иных госфункций принципу реального представительства соответствующих категорий предпринимательских структур и их способности выполнять переданные им государственные функции на основе заинтересованного участия своих членов и иных участников данных организаций;

— о соответствии претендентов на передачу отдельных госфункций принципу обеспеченности кадровым составом и техническими средствами;

— каков будет механизм бюджетного финансирования делегированных государственных функций.

Для российского общества и государства очень важно, особенно с учетом сложившихся отечественных традиций, принять меры к тому, чтобы подобные общественные предпринимательские организации не превратились в фактор сугубо «внутреннего монополизма», а продолжали оставаться институтом (инструментом) конкурентной экономики демократического общества. Не менее важно выдержать разумный баланс между интеграцией общественных организаций малого бизнеса в более мощные финансово-экономические структуры, сформированные представителями крупного бизнеса, и сохранением необходимой степени их автономности. В настоящее время российские властные структуры стараются «вырастить» гражданское общество сверху, достаточно надежно контролируя этот процесс. В частности, именно для реализации этой цели, по мнению автора, издан Закон об Общественной палате.

---

<sup>1</sup> URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>2</sup> *Мишук О.* «Старое» и «новое» предпринимательство // *Обозреватель.* 2002. № 7–8. С. 93.

---

---

Очевидно, что процесс интеграции союзов и ассоциаций малого бизнеса с передачей им ряда государственных функций может носить только длительный, сложный и многоступенчатый характер. Главное при этом заключается в том, чтобы не происходило сращивания предпринимательства с органами власти, не расширялись так называемые инвестиции «в своего чиновника». По существу, в настоящее время положительная практика в большинстве случаев имеет место пока только в крупных городах, поскольку в мегаполисах уже реально созданы, опробованы и успешно функционируют разнообразные механизмы привлечения различных общественных объединений предпринимателей к решению актуальных проблем поддержки и развития малого бизнеса. По нашему мнению, в дополнение к эффективной деятельности Общественно-экспертного совета по малому предпринимательству при мэре и Правительстве Москвы и общественно-экспертных советов в московских муниципальных образованиях необходимо осуществить координацию представителей общественных организаций с городскими комиссиями по преодолению административных барьеров, а также одновременно с этим организовать оперативный контроль со стороны представителей предпринимательских объединений за деятельностью государственных контролирующих и иных органов. В рамках этой программы в качестве пилотного проекта может быть апробирована передача государственных функций тем предпринимательским объединениям, которые уже сейчас реально готовы к участию в подобного рода деятельности.

Таким образом, признавая необходимость поддержки малого предпринимательства со стороны государства, важно зафиксировать, что любая структура объединений предпринимателей должна быть в то же время и максимально независимой от государственной власти. Для этого она должна формироваться преимущественно снизу, уравнивая таким образом интересы и инициативы как государства, так и бизнес-сообщества. В современных условиях объективно необходим понятный всем и прозрачный механизм для последовательного отстаивания предпринимателями своих законных прав и передачи союзам предпринимателей функций государственного контроля и регулирования.

---

**Материалы круглого стола  
«Системность и эффективность  
правовых актов в современной России»  
(г. Саратов, июнь 2009)**

**А.В. Малько,**

*доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ,  
директор Саратовского филиала  
института государства и права РАН*

**Т.П. Пестова,**

*преподаватель Бузулукского гуманитарно-  
технологического института (филиала)  
Оренбургского государственного университета*

---

**Локальные правовые акты как средство  
реализации локальной правовой политики\***

Локальная правовая политика как разновидность правовой политики является планомерной, системной деятельностью таких субъектов, как работодатели, работники, их представители, а также учредители (участники) и органы управления юридических лиц. Их деятельность характеризуется как деятельность по созданию эффективного механизма локального правового регулирования, цель которого — повышение уровня и качества жизни, защита прав и интересов субъектов различных трудовых, гражданско- и административно-правовых отношений в рамках деятельности того или иного юридического лица. Достичь поставленной цели возможно с помощью различных правовых средств, одним из которых и является локальный правовой акт.

Локальные правовые акты могут быть нормативными правовыми, индивидуально-правовыми и интерпретационными.

Локальный нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принимаемый уполномоченным органом, устанавливающий, изменяющий или отменяющий локально-правовые нормы.

Локальные нормативные правовые акты достаточно многообразны. Ю.Н. Полетаев предлагает следующую их классификацию.

---

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-03-00445а) «Системность и эффективность правовых актов в современной России».

---

По сфере действия локальные нормативные правовые акты подразделяются на акты общего (широкого) действия (например, правила внутреннего трудового распорядка) и специального (узкого) действия (например, положение об оплате труда).

По сроку действия выделяют локальные нормативные правовые акты неопределенного срока действия (например, положение об аттестации, о компенсациях, льготах, премиях и пр.) и определенного срока действия (например, график отпусков).

По способу принятия различают локальные нормативные правовые акты, принимаемые работодателем с учетом мнения представительного органа работников организации и единоличные акты работодателя, органа управления юридического лица.

По степени обязательности выделяют локальные правовые акты, предписанные законодательством, обязательные при определенных условиях (например, при условии проведения аттестации) и факультативные, принимаемые исключительно по решению работодателя, учредителя (участника) либо органа управления юридического лица.

Анализируя действующее трудовое, гражданское и административное законодательство, мы предлагаем выделить и такую категорию локальных нормативных правовых актов, как обязательные и желательные.

К обязательным локальным нормативным правовым актам относят учредительные документы (например, устав, учредительный договор, общее положение об организации), штатное расписание, должностные инструкции, график отпусков, коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка, положение о персональных данных работников, положение об аттестации и оценке, положение о компенсациях, льготах, премиях, положение о мотивации и оплате труда, инструкции по охране труда, положение о коммерческой тайне и режиме ее соблюдения, положение о внутриобъектовом режиме.

Желательными локальными нормативными правовыми актами для юридического лица являются его миссия, стратегия или задачи развития, кодекс компании, положение о подготовке (обучении) персонала и т.д.

Локальные индивидуально-правовые акты (локальные акты применения права) не содержат общих правил поведения, а регулируют индивидуальные отношения между субъектами в рамках деятельности той или иной организации путем письменного закрепления индивидуальных норм. Локальные индивидуально-правовые акты представляют собой властные решения по конкретному юридическому делу, имеют однократное применение, адресуются конкретным лицам и обязательны для исполнения только ими.

Локальные правоприменительные акты можно классифицировать по следующим основаниям:

- по форме — распоряжения, приказы, указы и пр.;
  - по субъектам — локальные правоприменительные акты работодателя, коллектива работников, их представителей, учредителей (участников) или органа управления юридического лица;
  - по функциям права — локальные правоприменительные акты регулятивного и охранительного характера;
-

---

— по юридической природе — основные локальные правоприменительные акты и вспомогательные;

— по предмету правового регулирования — акты гражданско-правовые, административные, акты регулирования и охраны труда;

— по характеру — материальные и процессуальные локальные правоприменительные акты.

Локальные интерпретационные акты содержат разъяснения смысла локально-правовых норм и конкретизирующие предписания. Они действуют в единстве с теми нормами, которые толкуют.

Интерпретационные локальные правовые акты подразделяются на следующие виды:

— в зависимости от предмета правового регулирования — гражданско-правовые, административные, акты регулирования труда;

— в зависимости от характера — материальные и процессуальные;

— в зависимости от формы — указы, инструкции, постановления, приказы и пр.

Для всех локальных правовых актов характерны следующие специфические признаки:

1) локальные правовые акты имеют подзаконный характер. Основу локальных правовых актов составляют правовые нормы общего действия, которые с учетом местных условий могут дополняться, уточняться или конкретизироваться. Кроме того, ряд локальных правовых актов возникают в силу непосредственного указания закона. Закон указывает, что по данному вопросу должен быть принят локальный правовой акт. Например, организации (с учетом своих производственных и финансовых возможностей) могут самостоятельно устанавливать дополнительные отпуска для работников, если иное не предусмотрено федеральным законом. Порядок предоставления этих отпусков определяется коллективными договорами или локальными нормативными актами (ст. 116 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ)). Порядок и размеры возмещения расходов, связанных со служебными командировками, также могут устанавливаться коллективными договорами или локальным нормативным актом организации. При этом размеры возмещения не могут быть ниже размеров, установленных Правительством Российской Федерации для организаций, финансируемых из федерального бюджета (ст. 168 ТК РФ). Для отдельных категорий работников действуют уставы и положения о дисциплине, утверждаемые Правительством Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (ст. 189 ТК РФ).

2) локальные правовые акты разрабатывают и принимают такие субъекты, как работодатель, члены трудового коллектива, их представители, а также учредители (участники) и орган управления юридического лица. Необходимо отметить, что данные субъекты могут принимать локальные правовые акты в пределах своей компетенции.

3) локальные правовые акты обеспечивают сочетание интересов членов трудового коллектива, с одной стороны, и работодателя (органа управления, учредителей (участников)), с другой стороны, посредством внедрения системы «сдержек» и «противовесов» сторон, которая содержится в локальных правовых актах.

---

Взаимные обязательства и ответственность способствуют построению в коллективах более прочных и цивилизованных отношений.

4) локальные правовые акты сочетают в себе динамизм и устойчивость.

Динамизм и устойчивость — достаточно отличные друг от друга свойства. Динамизм означает изменчивость, развитие. Что касается устойчивости, то это, прежде всего, консерватизм и стабильность. Каким образом данные противоречивые свойства сочетаются в локальных правовых актах?

Ряд локальных правовых актов отличаются тем, что имеют упрощенный порядок принятия, изменения и отмены (например, приказ или распоряжение руководителя организации). В данном случае проявляется динамизм. В то же время необходимым условием для обеспечения эффективного правового регулирования длящихся общественных отношений в рамках деятельности той или иной организации является их стабильность.

5) в локальных правовых актах содержится множество поощрительных норм, что соответствует сущности предпринимательской деятельности, направленной на получение выгоды.

Как отмечает Т.В. Кашанина, основным стимулом в реализации поощрительных норм выступает личный интерес, который оказывается на сегодняшний день более мощной силой, чем интерес коллективный, государственный, общественный<sup>1</sup>.

Примером поощрительных норм, предусмотренных в локальном правовом акте, являются отдельные нормы коллективного договора открытого акционерного общества «Российские железные дороги» на 2008—2010 гг. Так, разд. 4 данного договора предусматривает в сфере развития кадрового потенциала поощрение и создание условий для самообразования работников (п. 4.3.2), поощрение рационализаторства и изобретательства (п. 4.3.11), награждение работников наградами компании, представление их к государственным и ведомственным наградам с учетом мнения соответствующего выборного органа Роспрофжела (п. 4.3.13).

Организация имеет возможность проявлять большую фантазию при установлении мер поощрения. Существуют и организации, склонные полагаться на законодательство, где формулируются меры поощрения универсального характера, в частности, на норму ст. 191 ТК РФ, согласно которой работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии).

б) локальные правовые акты имеют конкретизированный характер. Далеко не каждая организация имеет высококвалифицированные кадры. Существует контингент работников, которые не всегда в силу недостаточно высокого уровня образования, соответственно, недостаточно высокого уровня правовой культуры способны понять содержание локальных правовых актов данной организации. Поэтому, если в данных актах будут ясно и конкретно излагаться те или иные правила и условия их действия, это будет способствовать их эффективной реализации и эффективной деятельности организации.

7) в локальных правовых актах доминируют процедурные (процессуальные) нормы. Значение данных норм нельзя недооценивать. Как известно, процедурные

<sup>1</sup> См.: Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. М., 2007. С. 260.



---

(процессуальные) нормы регулируют порядок применения норм материальных. По сути дела, если посредством процедурных (процессуальных) норм не будет урегулирован механизм реализации той или иной материальной нормы права, сложится ситуация, когда наличие материальной нормы будет идентично ее отсутствию. Например, содержание Положения о структурных подразделениях, Положения о премировании образуют нормы материального права, но реализация данных локальных правовых актов была бы невозможна, если бы в них не было норм, описывающих порядок организации и деятельности того или иного структурного подразделения, порядок премирования соответственно.

8) локальные правовые акты имеют дозвоительный характер. Локальные правовые акты тем и отличаются, что для них практически не характерно наличие норм императивного содержания. В большинстве случаев участие субъектов в трудовых и гражданско-правовых отношениях носит добровольный характер. Естественно, что такое участие предполагает наделение субъектов не только правами, но и обязанностями.

Перечисленные выше признаки позволяют сформулировать определение понятия «локальный правовой акт».

Итак, локальный правовой акт — это акт, разработанный и принятый уполномоченными субъектами (работодателем, членами трудового коллектива, их представителями, учредителями (участниками) или органом управления юридического лица) в рамках диспозитивного дозволения, имеющий подзаконный характер, основанный на динамизме и устойчивости, устанавливающий внутренние процедуры и регулирующий отношения внутри организации, являющийся обязательным либо для всех без исключения членов организации, либо только для отдельной их категории и обеспечивающий сочетание различных интересов внутри организации.

**М.П. Петров,**

*кандидат юридических наук, доцент,*

*зам. директора по науке*

*Саратовского филиала*

*Института государства и права РАН*

**Д.Н. Палагин,**

*аспирант Саратовской государственной*

*академии права*

**201**

---

### **Законодательство о некоммерческих организациях публичной сферы в аспекте системности и эффективности\***

Постановка проблемы системности и эффективности российского законодательства предполагает обращение к конкретным направлениям правовой политики и наиболее актуальным вопросам правового развития. Среди

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-03-00445а).



ципе объединения и не основанных на принципе объединения. Весьма важно закрепить в нормативно-правовом порядке общее название группы организаций, включая учреждения, как организаций не основанных на принципе объединения. Представляется, что критерием дальнейшей систематизации и унификации соответствующего законодательства может стать подобный подход к разделению организаций. Имеют место признаки развития законодательства именно по этим двум направлениям, определяющим ключевые особенности организации и функционирования некоммерческих организаций. В частности, большая группа некоммерческих организаций типа «учреждение» нуждается в обстоятельном отдельном регулировании их статуса, началом которому послужил Закон об автономных учреждениях.

Имеет практический смысл законодательное закрепление группы организаций, оказывающих социально-культурные услуги, в рамках единого понятия. Прежде всего это продиктовано сохраняющейся потребностью среди некоммерческих организаций выделять аналог советскому термину «учреждение», использовавшийся в контексте известной, утратившей прикладное юридическое значение формуле «предприятия, учреждения и организации».

Одно из противоречий содержится в широко употребительном понятии «некоммерческие организации бюджетной сферы». В связи с появлением законодательства об автономных учреждениях подобная трактовка некоммерческой деятельности в государственном и муниципальном (публичном) секторе должна быть признана устаревшей. Бюджетные и автономные учреждения создаются одной группой собственников, они по своему статусу родственны органам власти и местного самоуправления. В целом данная категория организаций относится к понятию «юридические лица публичного права»<sup>1</sup>. Поэтому предлагаем рассматриваемую группу организаций именовать некоммерческими организациями публичной сферы.

Для некоммерческих организаций публичной сферы характерно наличие следующих признаков:

1. Данные организации не основаны на принципе объединения<sup>3</sup>.
2. Обеспечивают предоставление некоммерческих услуг, которые являются социально-культурными по содержанию.
3. Составляют взаимосвязанную сеть, социально-культурный комплекс, относящийся к постоянной сфере интересов публичной власти.
4. Являются продолжением системы публичного управления, непосредственно проявляющегося в их деятельности в форме отдельных управленческих (властных) полномочий.
5. Основа управления данной категорией организаций — формирование государственной или муниципальной публичной администрации, иногда с элементами общественного управления.

<sup>1</sup> Данную острую проблему поднимает в своих работах В.Е. Чиркин. Ученый выделяет пять родов юридических лиц публичного права. Среди них — учреждения публичной власти (см.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007).

<sup>2</sup> За исключением их Союзов и Ассоциаций, а также организаций типа региональных Ассоциаций экономического взаимодействия.

6. Относятся к категории публичных юридических лиц бюджетного и смешанного (с хозрасчетным принципом самофинансирования) типа.

Перечислив лишь некоторые признаки, мы руководствовались необходимостью показать системообразующую, ведущую роль данного вида организаций во всем некоммерческом секторе (за исключением роли носителей интересов гражданского общества и участников политического процесса, которая обычно отводится общественным объединениям). При этом состояние данной сферы, несмотря на принятие Закона об автономных учреждениях, пока удручающее. Приведем несколько аргументов.

Первый и главный аргумент несистемного и неэффективного правового регулирования в некоммерческом публичном секторе социально-культурного обслуживания — это его искусственная разобщенность с системой исполнительной власти. Речь идет о том, что советская модель государственной службы была демонтирована 20 лет назад, однако правовые вопросы небюрократической части государственного сектора недореформированы, проще говоря, находятся в состоянии правового вакуума. В частности, не определен правовой статус значительной части служащих государства и муниципальных образований.

Один из злободневных в России вопросов в связи с отмеченными аспектами, а также в связи с угрожающим ростом коррупции — установление субъектов антикоррупционного законодательства. Нормы антикоррупционного законодательства предназначены, прежде всего, для таких носителей публичного статуса, как должностные лица, причем той их части, которая относится к бюрократии. Поэтому наиболее остро стоит проблема ответственности за коррупцию служащих организаций с участием государственного капитала. Несмотря на принятие Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», проблема коррупции неполитических чиновников не снята. Многие из них являются служащими государственных организаций коммерческого и социально-культурного назначения. У таких «государственных» служащих конфликт интересов еще более очевиден. Однако они не вошли в число объектов противокоррупционного регулирования законов о службе и «приравнены» к служащим частного туристического агентства. Эти лица, по сути, находятся вне сферы действия антикоррупционного закона. Речь идет о многомиллионной части населения — врачах, педагогах, менеджменте государственных производств, сотрудниках государственных учреждений — кредитных организаций, фондов, корпораций и др.

Поэтому следует выразить солидарность с высказанной точкой зрения о широком подходе к понятию управления в контексте уточнения объекта административной реформы, а также законодательства о некоммерческих организациях государственного и муниципального сектора. Впервые данный подход был отражен в 2003 г.<sup>1</sup>

Постепенно проблема выходит из тени законодательного процесса. Одним из ключевых документов, определивших подходы к долгосрочной государ-

<sup>1</sup> См.: Терещенко Л.К., Минашкин А.В., Спектор Е.И., Калмыкова А.В. Основные направления административной реформы // Юридический мир. 2003. № 2. С. 13.

ственной стратегии социально-экономического развития на период до 2020 г., стал текст выступления Владимира Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года». В этом документе подводятся итоги развития страны за восьмилетний период президентства В.В. Путина.

Стратегия определила качественное содержание инициатив в области развития, в том числе в сфере государственного строительства, что немаловажно, на 12-летний срок. «Одной из главных проблем сегодняшнего госуправления остается его чрезмерная централизация. <...> Чертами завтрашней системы госуправления должны стать самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперед, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров, компетентность и кругозор. <...> Причем эти подходы должны стать основой функционирования не только госуправления, но и всей бюджетной сети и предприятий, контролируемых государством и органами местного самоуправления»<sup>1</sup>.

В связи с этим является актуальным предложение в числе прочих объектов процесса административного реформирования рассматривать в едином плане преобразований небюрократические формы, то есть нижний уровень «исполнительной власти» в виде коммерческих и некоммерческих организаций, находящихся в собственности (оперативном управлении) государства. Поэтому административная реформа верхней половины государственного аппарата выглядит непоследовательно.

Основная масса государственных услуг сегодня оказывается сетью бюджетных учреждений. По их работе можно судить о роли государства в жизни общества, о качестве администрирования, качестве услуг государства, о законности поведения чиновников, о степени соблюдения прав граждан. И таких «чиновников», не имеющих статуса государственного служащего, в рамках бюджетной сети (государственной и муниципальной) около 25 млн человек, то есть более трети общего числа работающих и шестая часть населения страны. В сравнении численность подобных, согласно терминологии А.В. Оболонского, «теневых» государственных служащих в США варьируется приблизительно от 21 до 29 млн человек<sup>2</sup>. В любом случае эти цифры несопоставимы с количеством государственных и муниципальных чиновников, которых в России меньше примерно в 10 раз. Очень важное дополнение государственного подхода к административной реформе — переход ее на уровень рассматриваемого некоммерческого сегмента публичной деятельности, который в случае реализации добавит реформе логичности и последовательности, а главное, сделает ее программу гораздо более реалистичной. Невозможно реформировать часть объекта, рассчитывая при этом на изменение его сущности, например, заменив лифт в доме или починив крышу, нельзя говорить о полноценной модернизации жилища, тем более, если при этом рушится фундамент. Такой «фундамент» сосредоточен вокруг трех проблем:

<sup>1</sup> Выступление Владимира Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года». URL: [www.regnum.ru](http://www.regnum.ru) (дата обращения: 08.02.08).

<sup>2</sup> См.: *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. С. 108.

---

местного самоуправления, территориального и локального государственного управления, в коллективах и правосознании отдельно взятого связанного контрактом с государством человека.

Возможность реорганизации бюджетных учреждений была обозначена в Плана действия Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. по реализации «Основных направлений социально-экономической политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу» в разделе «Реформирование образования». Затем в соответствии с Принципами реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г. во исполнение распоряжения Правительства РФ от 21 ноября 2003 г. № 1688-р в 2006 г. был принят Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Как отмечает Аналитическое управление Совета Федерации ФС РФ, несмотря на принятые меры, сохраняется актуальность улучшения правоприменения в отношении НКО, коррекции законодательства (в первую очередь подзаконных правовых актов), финансовой и институциональной поддержки НКО со стороны государства, налоговых льгот. Возможность совершенствования законодательства об НКО рассматривалась Советом по правам человека при Президенте РФ, Общественной палатой, Министерством юстиции, Министерством экономического развития и торговли<sup>1</sup>.

Думается, основа государственной политики в отношении некоммерческих организаций публичного сектора имеет две составляющие, продиктованные, с одной стороны, потребностями реформы государственного управления, с другой стороны, потребностями развития социально-культурной области некоммерческой деятельности как формы удовлетворения экономических и социальных интересов граждан. Наиболее реалистичным видится создание некоего подобия конкурентных отношений, механизмов учета рыночной составляющей в современном государственном секторе, которые могут практически воплотиться только путем поощрения начал самоорганизации, творческой активности и инициативы бюджетополучателей. Реформирование статуса государственных (муниципальных) учреждений давно стало насущной потребностью, продиктованной не только экономическими причинами, но и необходимостью более гибкого взаимодействия учредителя — государства с отраслевыми объектами всего социально-культурного комплекса. От ведомственной опеки, доставшейся в наследство от правовой системы прошлого, государство намерено перейти к механизму партнерства, контрактным отношениям, четкому планированию конкретного результата. Такое кардинальное изменение правовой основы деятельности государственных и муниципальных учреждений обуславливает необходимость введения качественно новых юридических механизмов и форм, соответствующих рыночным условиям и принципам дерегулирования в публичном секторе. Поэтому имеющиеся правовые средства не адекватны задачам государственной политики, что ставит правовые вопросы реформирования бюджетного сектора в число важнейших. Изменение пра-

---

<sup>1</sup> *Леонов Ю.С.* Указ. соч.

---

вовой основы напрямую связано с внедрением новых институциональных механизмов государственного управления.

В частности, так называемая концепция менеджеризма предполагает создание культуры государственного предпринимательства, внедрение принципов менеджмента в деятельность государственного аппарата, перевод его части за рамки государственной службы. Новый подход в государственном управлении предполагает децентрализацию, стремление к сокращению и удешевлению аппарата, попытки сделать государственную бюрократию «прозрачной» и «отзывчивой» на общественные ожидания и требования<sup>1</sup>. В литературе отмечается всеобщее стремление государств позаимствовать у частного сектора модели и методы управления, которое связано с осознанием необходимости отказа от чисто бюрократических принципов, форм и методов как основы государственного управления<sup>2</sup>.

Реформирование в административной сфере — не самоцель. Один из подходов, принятых в странах, вставших на путь радикальных и глубоких изменений административных отношений между государством и гражданами заключается в рассмотрении государства в качестве корпорации, способной обеспечить свою эффективность не за счет общества или конкретного налогоплательщика, а за счет использования всех внутренних ресурсов — структурных и институциональных. Из этого следует прямая практическая ориентация не на потребности административной деятельности бюрократического аппарата, а на публичные интересы, вытекающие из потребностей граждан, общества. При этом в центр публичного управления ставится конкретный субъект, а степень удовлетворенности его деятельностью государственных структур — важнейший показатель нового подхода в управлении делами государства. Менеджерская или сервисная модель управления, таким образом, — основной приводящий механизм современной административной реформы.

Сфера государства, понимаемая как сфера услуг гражданам, — хоть и важная, но все же несамостоятельная часть концепции «нового менеджеризма». Если отталкиваться от проблем, то потребности в новом государственном управлении обусловлены двумя группами факторов: раздражением от неэффективного, но незаменимого в современных условиях бюрократического порядка взаимоотношений государства и граждан в процессе управления; слабой экономической отдачей от государственного сектора, необходимостью экономии (сокращения затрат) и в целом повышения экономической устойчивости государства. В этом плане наиболее яркими и продуктивными выступают рассматриваемые в общем русле широко известные идеи преобразования государственной модели по принципу крупной корпорации (концентрация на доходах, а не на потреблении, соответственно на

---

<sup>1</sup> См.: Аналитический вестник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ. Серия: Проблемы государственного строительства. «Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации». № 22. М., 2006.

<sup>2</sup> Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 2.

---

процессе и результатах, а не на задаче; внимание к интересам клиентов, а не бюрократических структур; развитие влиятельных структур вместо формальных). Не последнюю роль играет создание отношений аналогичных конкурентной среде, снижающих издержки монополии государства. Отдельное место занимает развитие договорных начал в управлении.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.<sup>1</sup> отмечается, что в современный период проводится комплекс мероприятий по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений. Правительственной комиссией по проведению административной реформы были подготовлены предложения. Проанализирована деятельность 18 983 учреждений, из них предполагается ликвидировать либо реорганизовать 5 008 учреждений (36,4 %).

Реализация этой задачи должна осуществляться с помощью внедрения методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления на основе привязки целей к конкретным исполнителям, выработки показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей. Разработка и внедрение управленческого учета позволит распределять ресурсы согласно поставленным задачам<sup>2</sup>.

Отдельный вопрос следует затронуть в связи с крайне противоречивым толкованием правоспособности и предмета деятельности некоммерческих организаций публичного сектора. Впервые в Послании Президента РФ 1998 г. прозвучал тезис о том, что потребуются разграничить функции собственно управления и функции оказания государственных услуг. Последним должны заниматься не органы власти, а государственные учреждения, работающие, как правило, на основе самоокупаемости<sup>3</sup>. Однако, несмотря на попытки реализации данной задачи, наличие государственных услуг только продекларировано. Объем понятия «государственная услуга», критерии качества (стандартизация) услуг и их перечень не установлены. Это не позволяет заработать в полную силу «системе управления по результатам», которая основана на измерении и оценке качественно-количественных результатов работы и финансовых показателей ведомств, как правило, в рамках конкретных программно-целевых мероприятий. Средства в этом случае могли бы распределяться не между ведомствами, а между исполнителями проектов и программ, отвечающих за результаты.

К предмету некоммерческой деятельности законодателем относятся как «функции по оказанию государственной услуги», которые реализуются во властной деятельности государственного органа или подведомственной ему организации, так и (в самих административных процедурах и соответствующих административных регламентах) непосредственно государственные услуги. Кро-

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998. 24 февр.



ме того, нет ясности в определении законодателем соотношения понятий «государственные (муниципальные) услуги» и «публичные услуги».

Все это лишь затрудняет деятельность системы некоммерческих организаций публичной сферы. Несмотря на большое самостоятельное значение вопросов качества государственных услуг, системы стандартов и регламентов их оказания, расширение правовых возможностей субъектов социально-культурного профиля возможно в большей степени требует радикального подхода, который состоит в диверсификации организационно-правовых форм в бюджетном секторе.

В этом смысле основой законодательной политики по совершенствованию некоммерческой сферы публичного сектора стал Закон об автономных учреждениях. Формирование новых экономических взаимоотношений государства с подведомственными учреждениями имело целью сократить бюджетное финансирование организаций с высокой долей платных услуг (до 70 %). Общая идея данного Закона заключается в сокращении бремени содержания государством учреждений социальной сферы путем коммерциализации такого рода учреждений<sup>1</sup>. Вследствие стимулирования государством этих процессов могут быть решены задачи более рационального использования высвободившихся ресурсов для повышения качества услуг государства и снятия диспропорций в развитии организаций бюджетной сферы.

Данный нормативно-правовой акт дает возможность автономному учреждению поставить во главу угла интересы потребителей услуг, получить дополнительные доходы, повысить уровень материально-технического обеспечения, ввести достойную оплату труда своим работникам, иными словами, преодолеть «жесткие» правовые ограничения, свойственные организационно-правовой форме бюджетного учреждения, адаптировать законодательство к рыночным условиям.

В Законе использован новый содержательный подход, который можно охарактеризовать как правовой компромисс между возможностью ведения деятельности, приносящей доход, и основной, профильной сферой некоммерческих услуг, что для традиционной конструкции понятия учреждения было нехарактерно и вызывало нарекания специалистов. «При этом было вполне очевидно, что данная вынужденная обстоятельствами реальной жизни ситуация неизбежно ведет к искажению существа гражданско-правового статуса данных некоммерческих организаций, ... подтверждает искусственность конструкции юридического лица-несобственника и ее несоответствие условиям нормального рыночного оборота»<sup>2</sup>.

Немаловажно, что идея сокращения бремени содержания государством учреждений социальной сферы путем коммерциализации такого рода учреждений, лежащая в основе Закона, способствует полноценной обеспеченности и реальному наполнению прав граждан в социально-культурной сфере. Создание автономных учреждений, таким образом, будет способствовать

<sup>1</sup> См.: Гусева Т.А. Концепция правового регулирования статуса автономных образовательных учреждений // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> См.: Суханов Е.А. О развитии гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Законодательство. 2006. № 12. С. 14–15.

соблюдению прав и интересов граждан в сфере оказания услуг в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта<sup>1</sup>.

Необходимость серьезного анализа перспектив создания сети автономных учреждений продиктована экономическими, правовыми и административно-организационными факторами. По мнению разработчиков Закона «Об автономных учреждениях», автономное учреждение имеет неоспоримые преимущества перед существующими бюджетными учреждениями. Изменение типа существующего государственного (муниципального) учреждения позволит:

- создать более четкое разделение между покупателями и производителями услуг отраслей социальной сферы и будет способствовать развитию практики контрактных отношений организаций с органами государственной власти;
- легче формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления;
- стать средством привлечения инвестиций в отрасли социальной сферы и расширения источников финансирования текущей деятельности этих организаций;
- создать необходимые стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов.

Вполне очевидные причины реформирования статуса бюджетных учреждений вызвали острую полемику в научной сфере и среди практиков. Настороженное восприятие обществом гипотетически возможных тенденций, складывающихся направлений государственного регулирования в бюджетном секторе<sup>2</sup>, конкретных конструкций нового Закона сменилось критикой его отдельных положений<sup>3</sup>, в том числе применения в конкретных областях регулирования, в частности, в образовании<sup>4</sup>. Вместе с тем имеется немало сторонников данного Закона, разделяющих оптимистические настроения по поводу создания автономных учреждений<sup>5</sup>. Даже в критических высказываниях в контексте принятия Закона об автономных учреждениях подчеркиваются широкие возможности последних<sup>6</sup>, приближающие их к статусу государственных предприятий, их способность выступать основой развития наиболее конкурентоспособной, передовой части государственного сектора<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> См.: URL: [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru) (дата обращения: 23.11.07).

<sup>2</sup> См.: *Кванина В.В.* Актуальные проблемы реорганизации государственных (муниципальных) образовательных учреждений // Закон. 2006. С. 60.; *Звездина Т.М.* Образовательное учреждение: проблемы правового регулирования организационно-правовой формы // Право и образование. 2007. № 9. С. 18.

<sup>3</sup> См.: *Кожевников О.А.* Проблемные вопросы законодательства о некоммерческих организациях (на примере Федерального закона «Об автономных учреждениях») // Право и образование. 2007. № 4. С. 57–61.

<sup>4</sup> См.: *Барабанова С.В.* Инновации в образовании: Федеральный закон «Об автономных учреждениях» и новая модель управления вузом // Право и образование. 2007. № 11. С. 5.

<sup>5</sup> См., например: *Залесский В.В.* Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал Российского права. 2007. № 4. С. 65; *Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И.* Формы государственных и муниципальных учебных заведений: причины и последствия предполагаемых нововведений. М., 2006. С. 20–21.

<sup>6</sup> См.: Там же.

<sup>7</sup> См.: *Звездина Т.М.* Указ. соч. С. 17, 18.

Федеральный закон «Об автономных учреждениях» содержит массу положений с низкой нормативной определенностью. Например, неясны условия, при которых гарантированные Конституцией РФ права граждан на образование, здравоохранение будут соблюдены. Нет полной ясности в обоснованности критериев преобразования государственных (муниципальных) учреждений в автономные учреждения, так как главное место в системе критериев отводится экономическим показателям. Законодатель обходит молчанием ряд вопросов, требующих правовой регламентации. Так, общие принципы формирования задания для автономных учреждений в законодательстве не определены, не установлены параметры предоставления государственного задания, гарантирующего государственному автономному учреждению конкретное финансовое обеспечение определенных расходов, не предусмотрена обязанность учредителя ежегодно формировать автономному учреждению задание в объеме, необходимом для достижения целей его создания, остается неясным механизм осуществления собственником контроля за использованием имущества учреждения. Все это, в свою очередь, создает серьезные затруднения в деятельности учреждений нового типа.

Реализация норм Закона об автономных учреждениях требует определенного времени для наработки необходимого опыта и подтверждения практикой целесообразности появления государственных учреждений нового типа. Пока еще слаб вызов бюджетным учреждениям со стороны автономных учреждений, которые демонстрировали бы качество, высокую эффективность медицинского обслуживания, образования, современный уровень учреждений науки, культуры, высокую степень социальной защиты, занятости населения и пр. Большинство россиян предпочитают пока что лечиться и получать образование в бюджетных учреждениях. Кроме того, «в России нет свойственного западному менталитету предубеждения против государства: что частное, то — хорошо; что государственное, то — плохо. Россия — страна “государственнической” политической культуры, а не “культуры гражданского общества”»<sup>1</sup>.

Преодолевая скептицизм, важно еще раз подчеркнуть, что Закон об автономных учреждениях оставляет эти учреждения в статусе государственных (муниципальных), сохраняет все правовые нормы, регламентирующие государственное финансирование их деятельности с той лишь разницей, что в отличие от бюджетных учреждений ответственность за принятие решений, за финансово-экономическое положение у автономных учреждений находится в их компетенции, а собственник учреждения наделяется дополнительными контрольными полномочиями.

Значительный потенциал изменений законодательства о некоммерческих организациях публичной сферы связан с новыми правовыми и управленческими механизмами государственной поддержки, рыночной моделью экономической деятельности некоммерческой организации публичного сектора, хозяйственной самостоятельностью, свободой от государственной опеки, подлинной ответственностью за качество предоставляемых услуг и ка-

<sup>1</sup> Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 130.

---

чество внутреннего управления, что в совокупности будет способствовать созданию конкурентных отношений в некоммерческом секторе, системности и эффективности правовых актов в данной сфере.

**В.В. Нырков,**  
*кандидат юридических наук, доцент  
Саратовской государственной  
академии права*

---

### **Недействительность и эффективность правовых актов\***

Вопрос об эффективности правовых актов весьма тесно связан с проблемой их возможной дефектности и недействительности. Наличие в актах различного рода дефектов нередко приводит к снижению эффективности их действия на практике, а порой и вовсе сводит ее к нулю. Дефектность юридических актов-документов может принимать различные формы (описки, отсутствия реквизитов, ошибки, несоответствия положений акта закону и т.д.) и иметь различные последствия. Например, в зависимости от степени дефектности правовые акты подлежат исправлению, приостановлению их действия или же отмене в случае наличия существенных недостатков. При этом далеко не каждый дефект акта вызывает его неправомерность и недействительность<sup>1</sup>.

Все дефекты правового акта можно подразделить на две группы: несущественные недостатки, не вызывающие негативных юридических последствий, и существенные отклонения от нормы, влекущие за собой специальные меры реагирования, санкции защиты — от приостановления действия дефектного акта до признания его недействительным, не имеющим юридической силы. Для теории и практики исследование последней группы дефектных актов представляет наибольший интерес.

К сожалению, в общей теории права проблема правовых актов, имеющих тот или иной изъян, недостаток, не привлекла до сих пор должного внимания. В правотворческой и правоприменительной практике также не выработан единый подход к определению дефектных и недействительных актов. Как справедливо замечает Е.Н. Каменева, в законодательстве Российской Федерации не упоминается термин «дефектный» по отношению к актам органов законодательной и исполнительной власти. Автор также указывает, что правотворческие органы не разработали единого терминологического подхода к дефектным актам, что ведет к отсутствию единообразия и в практике реагирования органов государственной власти на принятие дефектных актов и вызываемые ими последствия. Законодатель использует

---

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-03-00445а).

<sup>1</sup> См.: Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления: учебное пособие. М., 1970. С. 104.

термины «неконституционные», «незаконные», «неправомерные», «недействительные» и «недействующие» акты. К примеру, в соответствии со ст. 13 ГК РФ нормативные и ненормативные акты государственного органа, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными. Формирование общетеоретической концепции недействительных правовых актов, на наш взгляд, может содействовать совершенствованию правотворческой и правоприменительной практики.

Следует согласиться с Е.Н. Каменевой и в том, что проблемы дефектных правовых актов органов государственной власти, включая и недействительные, в теории в полной мере не решены и часто не урегулированы в законодательстве, в отличие от развитого института недействительных сделок в гражданском праве. Заслуживает поддержки суждение автора о необходимости законодательного закрепления системы требований, предъявляемых к актам органов государственной власти, понятия дефектных, особенно недействительных актов, критерия их деления, последствий принятия<sup>1</sup>.

Е.Н. Каменева предлагает определение дефектных актов как актов, принятых с нарушением предъявляемых к ним требований, независимо от того, нарушены ли требования законности или организационно-технические требования<sup>2</sup>. Из данной дефиниции усматривается лишь один отличительный признак дефектного акта — принятие его с нарушением предъявляемых требований. Подобное определение, на наш взгляд, требует детализации и развития посредством анализа отдельных видов недействительных правовых актов в целях более тщательного раскрытия сущности отражаемого явления.

Проблема дефектных правовых актов в административном праве поставлена учеными достаточно давно, еще в начале прошлого века, и продолжает быть актуальной до сих пор<sup>3</sup>. При этом полного и законченного учения о недействительности (дефектности) акта государственного управления в общей теории права, теории административного и конституционного права пока не имеется. В административном законодательстве также

<sup>1</sup> См.: Каменева Е.Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 93–94.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 83–84.

<sup>3</sup> См., например: Витрянский В. О признании недействительными актов вышестоящих органов и органов государственного управления // Советская юстиция. 1991. № 2; Дурденевский В.Н. Теория недействительности административного акта во Франции // Юридические записки, издаваемые Демидовским юридическим лицеем. Вып. 1/2. Ярославль, 1914; Евтихийев А.О. Законная сила актов администрации. Люблин, 1911; Егоров А. Признание недействительным приказа Банка России об отзыве лицензии: правовые последствия для дела о банкротстве кредитной организации // Хозяйство и право. 2004. № 2; Жданов А.А. О действительности актов государственного управления // Правоведение. 1964. № 1; Лазаров К. Критерии разграничения ничтожных и оспоримых административных актов // Советское государство и право. 1988. № 3; Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М., 1968; Петрова С. О рассмотрении арбитражным судом споров о признании недействительными актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов // Хозяйство и право. 1997. № 10 и др.

отсутствует развитый институт недействительных актов управления, что существенно осложняет проблему.

В публично-правовой сфере используется деление недействительных актов управления на оспоримые и ничтожные. Оспоримыми считаются такие дефектные акты, которые обязательны для исполнения, но могут быть оспорены заинтересованными органами и лицами в судебном или административном порядке и действуют до тех пор, пока компетентным органом не будет установлена их дефектность, в связи с чем они подлежат отмене или изменению<sup>1</sup>. Как справедливо отмечает Е.Н. Каменева, именно в силу презумпции законности дефектные оспоримые акты существуют и действуют, обладают юридической силой, создают правовые последствия независимо от степени их порочности<sup>2</sup>.

Оспоримые акты государственного управления в одних случаях могут признаваться действующими и правомерными после устранения обнаруженных в них дефектов, а в других случаях, если они не подлежат исправлению — недействительными, не имеющими юридической силы, либо могут быть отменены. Вопрос о действительности или недействительности акта решается органом, издавшим этот дефектный акт, вышестоящим органом государственной власти или судом.

В административно-правовой теории признается существование и ничтожных актов управления, что приводит к выводу о распространении презумпции законности далеко не на все правоприменительные акты. Ничтожные акты определяются как акты, которые не порождают правовых последствий, на возникновение которых они направлены, с момента их принятия<sup>3</sup>. Указывается, что характерной чертой ничтожного акта является то, что его юридическая дефектность очевидна, и он не подлежит исправлению: «Пороки таких актов никогда и никакими способами не могут быть устранены»<sup>4</sup>. Поскольку ничтожные акты не порождают правовых последствий с момента издания и их ничтожность очевидна для лиц, к которым они обращены, они необязательны для исполнения независимо от того, признаны ли они незаконными компетентным органом государственной власти: «Любое лицо, которому адресован ничтожный акт, может его не признавать и не исполнять, не ожидая признания его недействительным надлежащим органом»<sup>5</sup>.

Отдельные авторы нередко отмечают, что признать акт ничтожным вправе лишь компетентные органы и должностные лица<sup>6</sup>. Представляется, что это положение противоречит юридической природе ничтожных актов. Следует

<sup>1</sup> См., например: *Ангелов А., Стайнов П.* Административное право республики Болгарии (Общая часть). М., 1960. С. 331; *Васильев Р.В.* Указ. соч. С. 104; *Жданов А.А.* Указ. соч. С. 54; *Пахомов И.Н.* Последствия несоблюдения требований, предъявляемых к актам советского государственного управления // Ученые записки Львовского государственного университета. Т. XXXVIII. Вып. 3. Львов, 1956. С. 18;

<sup>2</sup> См.: *Каменева Е.Н.* Указ. соч. С. 99.

<sup>3</sup> См., например: *Ангелов А., Стайнов П.* Указ. соч. С. 330–332; *Васильев Р.Ф.* Указ. соч. С. 104; *Пахомов И.Н.* Указ. соч. С. 18.

<sup>4</sup> *Пахомов И.Н.* Указ. соч. С. 18.

<sup>5</sup> *Жданов А.А.* Указ. соч. С. 55.

<sup>6</sup> См., например: *Васильев Р.Ф.* Указ. соч. С. 105.

согласиться с доводом Е.Н. Каменевой о том, что если акт может быть признан ничтожным только компетентным органом, то до такого признания он подлежит исполнению, и, следовательно, нивелируется одно из главных отличий ничтожного акта от оспоримого<sup>1</sup>. Более обоснованной в теоретико-практическом плане выступает позиция, согласно которой необходимость обращаться в соответствующий орган за решением об объявлении ничтожного акта недействительным возникает лишь в случае возникновения колебаний по этому вопросу. Однако такое решение не носит конститутивного характера, оно лишь констатирует установленный лицом, к которому обращен акт, факт ничтожности. А в случае исполнения такого акта, заинтересованное лицо также может прибегнуть к мерам судебной защиты нарушенного права. Ничтожный акт не может быть ни санирован, ни исправлен, ни подтвержден. Орган государственной власти или иное лицо может в любое время объявить акт ничтожным.

Ничтожность акта государственного управления не означает, что он не может повлечь за собой вообще никаких юридических последствий, кроме последствий недействительности. До определенного момента ничтожный акт может и порой порождает правовые последствия, на возникновение которых направлена воля органа, выраженная в нем. К примеру, п. 1 ст. 42 УК РФ гласит, что не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения. Следовательно, законодателем не исключается возможность исполнения незаконного и даже ничтожного акта.

Неверно считать, что один вид дефектных актов — ничтожные акты, не порождает никаких правовых последствий, а другой вид — оспоримые акты, порождает. Данное утверждение можно признать обоснованным. Следует проводить отличие между ничтожными и оспоримыми актами не на том основании, что ничтожные акты не порождают правовых последствий с момента принятия, а оспоримые порождают до момента утраты ими юридической силы, а на том, что ничтожные акты не имеют юридической силы с момента принятия и поэтому не обязательны для исполнения, причем признание акта ничтожным не требует решения компетентного органа государственной власти<sup>2</sup>.

Однако необходимо проанализировать и точку зрения противников деления фактов на ничтожные и оспоримые в административном праве. Так, О.Э. Лейст ставит под сомнение целесообразность подобной классификации. Он полагает, что понятие «оспоримый акт» неудачно заимствовано из гражданского права и не может применяться к административным актам, поскольку оспаривание сделки по гражданскому праву не является обязанностью соответствующего лица. Более того, это лицо может примириться с неблагоприятными последствиями такой сделки и не оспаривать ее, что делает сделку законной, и что невозможно в отношении дефектного акта государственного управления<sup>3</sup>. Недействительность любого акта управления, который

<sup>1</sup> См.: Каменева Е.Н. Указ. соч. С. 100.

<sup>2</sup> Там же. С. 102–103.

<sup>3</sup> См.: Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962. С. 124.

противоречит закону, может быть установлена без участия лиц, к которым обращается этот акт. Кроме того, «какая-либо “диспозитивность” здесь исключена»<sup>1</sup>.

В литературе имеется следующий контрдовод к данному утверждению. Термин «оспоримый» действительно увязан преимущественно с правом оспаривания какого-либо факта, возникновением спора о его действительности, тогда как признание акта управления недействительным, его отмена или изменение не всегда являются последствием какого-либо спора. Орган государственной власти, принявший акт, в определенных случаях вышестоящая инстанция могут, а точнее обязаны отменить такой дефектный акт по собственной инициативе, если сами обнаружат его порочность. Однако такая категория незаконных актов всегда может быть оспорена и заинтересованными лицами, причем не только в суде. Прокурор может внести представление или протест о нарушении законодательства в орган, принявший дефектный акт, и, тем самым оспаривать действительность акта. Как справедливо указывает Е.Н. Каменева, в настоящее время редки случаи, когда органы государственной власти по собственной инициативе изменяют или отменяют действие порочного акта. Следовательно, термин «оспоримый» можно применять к дефектным актам органов государственной власти<sup>2</sup>.

О.Э. Лейст не поддерживает также перспективу использования термина «ничтожный» применительно к актам государственного управления. При этом автор все-таки выделяет группу дефектных актов, не порождающих никаких правовых последствий, к которым относятся акты, предписывающие совершение действий, за которые предусмотрена уголовная или иная ответственность. Не называясь ничтожными, эти акты фактически таковыми являются. Кроме того, О.Э. Лейст выделяет акты, которые вообще не могут рассматриваться как акты соответствующих органов, а только как неправильные или даже противоправные действия отдельных лиц.

В данном случае спор носит больше терминологический характер. Представляется также необходимым рассмотрение вопроса о критериях классификации ничтожных и оспоримых актов в теории административного права. В конституционном и административном законодательстве, к сожалению, рассматриваемые критерии для разграничения ничтожных и оспоримых актов не установлены. А имеющиеся на настоящий момент основания для классификации дефектных актов в науке административного права нередко носят субъективный характер.

Например, В.Н. Дурденевский выделял «несуществующие» акты, которые в современной литературе можно отнести к ничтожным, и «неправильные», или «недействительные» акты, которые можно отнести к оспоримым. Несуществующими он считал акты с очевидным грубым нарушением норм, устанавливающих компетенцию органа, недействительность которых не нуждалась в судебном подтверждении, а сами акты не были обязательны для исполнения. Следовательно, критерием, служащим для деления дефектных актов на ничтожные и оспоримые, автор признавал «очевидность» нарушения. При этом

<sup>1</sup> Лейст О.Э. Указ. соч.

<sup>2</sup> См.: Каменева Е.Н. Указ. соч. С. 104.



В.Н. Дурденевский отмечал, что понятие «очевидное нарушение» вносит в критерий элемент субъективизма, однако «математическая определенность и точность тут недоступна»<sup>1</sup>. Нарушение правил компетенции считалось очевидным, когда всякий средний человек признавал его таковым, зная закон и факты.

Типология дефектных актов на ничтожные и оспоримые с точки зрения «очевидности» их противоречия закону, по мнению О.Э. Лейста, является субъективной и не соответствует задаче укрепления законности<sup>2</sup>. Е. Старосьяк также указывает, что при допущении субъективной оценки административных актов ни один акт не мог бы быть исполнен в обязательном порядке<sup>3</sup>.

Согласно точке зрения В.И. Новоселова, ничтожными актами признаются только акты, исполнение которых образует состав преступления<sup>4</sup>. Они могут не исполняться. Иные же акты, несмотря на их дефектность, должны выполняться адресатами до признания их недействительными. «Если бы законодатель и аппарат управления признали право адресата не исполнять правовые акты на основании лишь одного сомнения в их законности, то это привело бы к анархизму, к массовым нарушениям государственной дисциплины»<sup>5</sup>.

По мнению же И.Н. Пахомова, акт может быть признан ничтожным непосредственно при своем возникновении только в исключительных случаях, в частности, когда очевидно, что акт грубо нарушает закон и интересы государства или его ничтожность прямо определяется законом<sup>6</sup>. Такие акты нельзя исполнить иначе, как нарушив интересы государства или основные права граждан. За выполнение акта грозит ответственность, о чем известно исполнителю. Р.Ф. Васильев, поддерживая мнение И.Н. Пахомова, полагает, что к ничтожным актам в ряде случаев можно отнести также акты, изданные с грубым нарушением компетенции по предмету регулирования, поэтому вопрос о ничтожных актах не должен упрощаться до признания таковыми актов, исполнение которых образует состав преступления<sup>7</sup>.

На наш взгляд, последняя точка зрения на проблему классификации недействительных актов ближе к истине. Действительно, как и в случае с недействительными сделками в гражданском праве в области государственного управления ничтожными следует признавать акты, имеющие порок, влекущий нарушение публичных, государственных интересов. Если же акт управления содержит дефект, нарушающий частные интересы, права отдельных лиц, то его следует признать оспоримым, и добиваться его недействительности можно только через суд или вышестоящую инстанцию.

Такой критерий нам представляется более четким и теоретически оправданным, нежели оценочные понятия «очевидность», «грубость», «существенность» нарушения. Анализ проблемы дефектности актов управления в науке административного права все-таки приводит нас к единому критерию для их типологии на

<sup>1</sup> Дурденевский В.Н. Указ. соч. С. 236, 245.

<sup>2</sup> См.: Лейст О.Э. Указ. соч. С. 127.

<sup>3</sup> См.: Старосьяк Е. Правовые формы административной деятельности. С. 226.

<sup>4</sup> См.: Новоселов В.И. Указ. соч. С. 91.

<sup>5</sup> Там же. С. 90.

<sup>6</sup> См.: Пахомов И.Н. Указ. соч. С. 19.

<sup>7</sup> См.: Васильев Р.Ф. Указ. соч. С. 105–107.

---

уровне общей теории права — в зависимости от того, чьи интересы нарушаются дефектностью акта — государства или отдельного частного лица.

Вопрос об отнесении актов государственного управления, образующих состав преступления, к ничтожным актам, требует определенного уточнения. Подобные акты, на наш взгляд, не следует причислять к группе дефектных, — это есть преступления. Издание таких актов влечет особые юридические последствия — а именно, меры юридической ответственности. Дефектные же акты в силу своей специфики вызывают лишь меры восстановления и защиты права, но не ответственности (например, к недействительным сделкам в гражданском праве применяется такая мера, как двусторонняя реституция). Представляется недопустимым смешение правонарушений и дефектных юридических актов, ибо у них различная правовая природа.

Проблема дефектов правовых актов не исчерпывается обозначенными в данной статье обстоятельствами, она носит комплексный и многоаспектный характер, требует к себе более пристального внимания как со стороны специалистов в области общей теории права, так и специалистов в сфере отраслевых юридических наук. Дальнейшая разработка вопросов недействительности правовых актов будет содействовать развитию общей теории правовых актов, позволит уточнить концепцию эффективности и системности юридических актов-документов.

**А.В. Злобин,**  
*соискатель Саратовской  
государственной академии права*  
**Е.П. Рысина,**  
*аспирант Саратовской  
государственной академии права*

---

### **Законы и подзаконные акты в системе нормативных правовых актов Российской Федерации**

За последнее время (с 1990-х гг.), российское законодательство существенно обновилось, появились новые отрасли законодательства, некоторые создаются заново. Принято свыше тысячи законов на федеральном уровне, десятки тысяч — в регионах и огромное количество подзаконных нормативных правовых актов на всех уровнях.

По сравнению с советским периодом российская правовая система формирует новый тип соотношения законодательного и подзаконного регулирования, значительно меняет удельный вес и статус последнего. Для уяснения этих процессов необходимо рассмотреть общее соотношение системы законодательства и системы подзаконных нормативных правовых актов в современной нормативной системе России.

---

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-03-00445а).

---

---

Прежде всего следует определиться с понятием «законодательство», его структурой, а также соотношением со смежными правовыми категориями. Вопрос о понятии, структуре законодательства является дискуссионным на протяжении длительного времени. Сегодня, в период становления правового государства, укрепления законности в обществе для законодателя, правоприменителя и систематизации нормативных правовых актов необходимо научно-обоснованное понимание термина «законодательство» и, возможно, нормативное его закрепление. Следовательно, определение категории законодательства является важной теоретической и практической проблемой.

Анализ отечественной научной литературы позволяет выделить два основных подхода к пониманию законодательства — в широком и узком смысле. Долгое время в теории и на практике руководствовались широким пониманием законодательства как совокупности законов и подзаконных нормативных актов<sup>1</sup>. Законодательство при таком понимании есть система юридических актов, содержащих нормы права. «Когда же говорят о советском законодательстве, имеют в виду совокупность всех нормативных актов, изданных государственными органами»<sup>2</sup>. Законодательство, таким образом, представляет собой совокупность внешних форм выражения объективного права, государственно-властное воплощение воли народа, ее официальное закрепление.

Подобное трактование содержания законодательства приводило к стиранию грани между законами — актами законодательства в собственном смысле и всей совокупностью других нормативных актов. Нередко это понятие применялось настолько широко, что любой нормативный ведомственный акт без каких-либо уточнений и оговорок именовался актом законодательства<sup>3</sup>. Так, вызывало сомнение отнесение Устава внешнеторговой организации к актам советского законодательства<sup>4</sup>.

В Советское время, вплоть до конца 80-х гг., собственно союзных и республиканских законов было относительно немного. Нормотворчество Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, ЦК КПСС осуществлялось в широких масштабах, часто вторгаясь в сферу полномочий Советского парламента, причем такие случаи практически не пресекались. Подобная практика привела к растворению законов в бесчисленном множестве подзаконных нормативных актов, к нивелированию значимости законов.

Такое положение соответствовало политической практике того периода, сложившейся командно-административной системе руководства государством. В современных же условиях существенно изменилась роль законов, возрос их авторитет и доля в общем массиве нормативных актов. Закон по-настоящему становится основным источником права. Происходящие перемены диктуют необходимость изменять подходы к определению термина «законодательство».

---

<sup>1</sup> См., например: Социалистическое право. М., 1973. С. 416.

<sup>2</sup> Советское народное законодательство. М., 1968. С. 70.

<sup>3</sup> См.: Комментарий к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик / под ред. Г.А. Аксененка, Н.А. Сыроедова. М., 1974. С. 24.

<sup>4</sup> См.: Поздняков В.С. Государственная монополия внешней торговли в СССР. М., 1969. С. 105.

---

В советской научной литературе решительно высказывалось не лишнее веских оснований мнение о необходимости более точного, ограничительного употребления рассматриваемого понятия<sup>1</sup>.

Большинство ученых в связи с изменениями в государственно-правовой и других сферах общественной жизни меняют свою позицию в отношении понятия законодательства. Так, С.С. Алексеев в новых условиях под законодательством понимает «всю совокупность законов, действующих в стране»<sup>2</sup>, но допускает возможность включения в систему законодательства иных нормативных актов в случае, если они издаются в порядке делегирования законодательных полномочий законодательным органом другим органам государства или в случае, если высший представительный орган страны не действует. Ю.А. Тихомиров также отмечает, что сегодня «понятие “законодательство” оправданно рассматривать в более узком смысле — как упорядоченную совокупность собственно законов»<sup>3</sup>.

Бесспорно, для становления правового государства, укрепления законности более соответствует узкое понимание «законодательства». Между тем сами сторонники такого подхода занимают разные позиции относительно объема понятия «законодательство»: либо это только законы (Конституция РФ, конституционные и иные законы)<sup>4</sup>; либо это все нормативные акты высшего представительного органа власти (законы и постановления парламента)<sup>5</sup>; либо — совокупность нормативных актов высшего представительного органа, Правительства<sup>6</sup> и Президента РФ<sup>7</sup>. Общим положением является то, что центральным элементом системы законодательства выступает закон как нормативно-правовой акт наибольшей после Конституции юридической силы, принятый в установленном порядке и направленный на регулирование наиболее важных, существенных и устойчивых общественных отношений.

Оптимальной, как представляется, будет позиция ограничительного понимания законодательства, так как для перехода к узкому пониманию нет объективных условий. Специфика российского правосознания, реальный уровень развития демократии, неурегулированность многих сфер социальной жизни, дефицит законов по многим важным вопросам не позволяют сегодня использовать термин «законодательство» в узком смысле этого слова (как совокупность только законов). К тому же, численное увеличение законов и возрастание их роли не привело к сокращению количества подзаконных нормативных актов.

Не позволяют рассматривать законодательство как систему только законов и положения Конституции РФ. Так, в ч. 2 ст. 5 Конституции установлено, что субъекты Федерации имеют свое законодательство, а в ч. 2 и 4 ст. 76 Основного правового акта страны говорится не только о законах субъектов Федерации, но и об иных нормативных правовых актах.

<sup>1</sup> См. например: *Малеин Н.С.* Закон и законность // Советское государство и право. 1973. № 5. С. 27; *Зивс Л.С.* Источники права. М., 1981. С. 33.

<sup>2</sup> *Алексеев С.С.* Государство и право. М., 1994. С. 108.

<sup>3</sup> *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия. М., 1994. С. 33.

<sup>4</sup> См.: *Алексеев С.С.* Государство и право. С. 108.

<sup>5</sup> См.: *Лившиц Р.З.* Теория права. М., 1994. С. 112.

<sup>6</sup> См.: *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М. 1979. С. 4.

<sup>7</sup> См.: Теория права и государства / под ред. Г.М. Манова. М., 1996. С. 195.

---

Помимо этого Конституция РФ в ст. 90 предусматривает издание Президентом РФ указов и распоряжений, а в ст. 115 — издание Правительством РФ постановлений и распоряжений. Если подзаконность актов Правительства РФ не вызывает сомнений (в статье Основного закона прямо сказано — «на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения...»), то относительно подзаконности нормативных указов Президента РФ не имеется столь однозначного мнения.

По Конституции РФ указ Президента РФ представляет собой «подзаконный акт, обладающий после федерального закона наибольшей юридической силой»<sup>1</sup>; указы Президента РФ не являются подзаконными актами в полном смысле этого слова, поскольку по Конституции РФ не требуется их издания «на основании и во исполнение законов». Это означает, что Президенту РФ предоставлено право своими нормативными указами восполнять пробелы в законе, то есть издавать нормы законодательного уровня<sup>2</sup>.

Представляется, что правильной является первая точка зрения, то есть отнесение указов Президента РФ к числу подзаконных актов. В ч. 3 ст. 90 Конституции РФ предусмотрено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, ст. 115 Основного закона предоставляет Президенту РФ право отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Следовательно, нормативные указы Президента РФ обладают большей юридической силой, чем акты Правительства, но меньшей, чем законы.

Таким образом, относительно понимания термина «законодательство» можно выделить следующие мнения: 1) это совокупность только законов; 2) это совокупность всех нормативных актов высшего представительного органа законодательной власти; 3) это совокупность нормативных актов высшего представительного органа, Президента РФ и Правительства РФ; 4) имевшая место ранее точка зрения, согласно которой законодательство — это вся совокупность законов и подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых в государстве.

Понятие «законодательство» как совокупность собственно законов вряд ли сегодня можно использовать как в теории, так и на практике. Это, скорее, идеальное определение, имеющее однозначный и очевидный характер, к которому нужно двигаться и, в первую очередь, законодателю. Принципиально важно, на наш взгляд, чтобы содержание исследуемой категории было определено в законодательном порядке.

Пока же следует пользоваться термином «законодательство», охватывающим помимо законодательных актов и нормативные акты Главы государства и Правительства РФ. Однако в перспективе, по мере увеличения законодательного массива из этого понятия можно будет исключить сначала правительственные подзаконные акты, а затем и нормативные акты Президента РФ.

---

<sup>1</sup> Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 88.

<sup>2</sup> См.: Теория права и государства / под ред. Г.М. Манова. М., 1996. С. 195.

---

Поскольку современное Российское государство имеет сложную, многоуровневую структуру, возникает вопрос о включении нормативных актов субъектов РФ в понятие «законодательство». В теории этот вопрос дискуссионен и зависит от поддерживаемого широкого<sup>1</sup> или узкого<sup>2</sup> понимания термина «законодательство».

В современных условиях, как уже было сказано, принять анализируемое понятие в узком смысле не представляется возможным. Целесообразным видится отнесение к рассматриваемой категории и подзаконных нормативных правовых актов.

В юридической литературе высказывается мнение о необходимости выделения в системе нормативных правовых актов системы законов (законодательства) и системы подзаконных нормативных правовых актов. Так, М.Г. Потапов пишет: «Совокупность законов составляет систему законодательства, а все иные нормативные акты — систему подзаконных актов»<sup>3</sup>; при этом правильно подчеркивается, что «система законодательства — это основной логический элемент общей системы нормативных правовых актов, на основе которого формируется вся система подзаконных нормативных правовых актов»<sup>4</sup>.

На наш взгляд, такое деление в целом можно признать полезным и верным. Следует, однако, заметить, что автор в качестве критерия деления нормативных правовых актов на законы и подзаконные акты использует не общепринятый — юридическую силу актов, а неоднозначность понятия нормативного акта. Приводя ряд доводов, он считает, что «при определении понятия нормативного правового акта следует прежде всего исходить из того обстоятельства, что он может быть либо только в виде закона, либо только в виде подзаконного нормативного правового акта»<sup>5</sup>. На основании этого М.Г. Потапов дает следующее определение понятия нормативного правового акта — «это закон и (или) подзаконный правовой акт, посредством которого регулируются определенные виды и уровни общественных отношений»<sup>6</sup>.

Нельзя не сказать о некоторых существенных противоречиях в рассуждениях М.Г. Потапова. Во-первых, справедливо ссылаясь на отсутствие однозначного понятия нормативного правового акта в юридической литературе, автор не учитывает тот факт, что рассматриваемая категория определена в нормативном порядке. «При подготовке нормативных правовых актов рекомендуется использовать постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД “Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации”», в котором приводятся определения нормативного правового акта и правовой нормы:

<sup>1</sup> См.: *Муратшин Ф.Р.* Законодательство субъекта Федерации — реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 80.

<sup>2</sup> См.: *Казимирчук В.П., Худойкина Т.В.* Концепция стабильности закона. М., 2000. С. 9.

<sup>3</sup> *Потапов М.Г.* Система норм права и система нормативных правовых актов субъекта Федерации // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 66.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

---

“Нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение”<sup>1</sup>.

Во-вторых, говоря о нецелесообразности использования понятия «система нормативных правовых актов», М.Г. Потапов неоднократно им оперирует: «система нормативных правовых актов субъекта Федерации», «структура системы нормативных правовых актов» и др.

Разделяя все нормативные правовые акты на законодательные и подзаконные, на наш взгляд, правильнее пользоваться не понятием «система», а понятием «подсистема».

Таким образом, согласно Конституции РФ и действующему законодательству система нормативных правовых актов страны объединяет два больших массива: подсистему законодательных актов (законодательство в узком, собственном смысле слова), и подсистему подзаконных актов. Причем в то время как первая из них существует только на федеральном и региональном уровнях, вторая — существует на всех.

«Законодательство, как и право, есть также система, а не просто механическая масса различных актов. Элементы системы законодательства тоже обладают признаками единства и различия, соподчиненности, дифференциации, способности к обособлению»<sup>2</sup>. Сказанное в полной мере относится и к совокупности подзаконных нормативных правовых актов.

Система нормативных правовых актов России состоит из большого количества элементов: отдельного нормативного правового акта, их групп, подгрупп, подсистем. Звенья, входящие в единую систему нормативных актов, неизбежно порождают комплекс разнообразных и сложных связей и отношений. Начальным (первичным) и самым малым элементом системы является отдельный (единичный) нормативный правовой акт: закон, указ, постановление, приказ и т.д.

Каждый из элементов, представляя собой нечто целое, включается в систему более высокого (общего) порядка. Так, конкретное постановление федерального министерства (будучи само системой правовых норм) сначала включается в ведомственные акты, которые в свою очередь включаются в подсистему подзаконных актов, далее они вместе с подсистемой законодательства образуют систему нормативных правовых актов страны. Кроме того, возможно выделение множества других, более мелких групп, подгрупп нормативных правовых актов по самым различным частным признакам. Например, в зависимости от вида (формы) нормативных актов образуются группы постановлений, приказов, инструкций, регламентов, положений и т.д.

---

<sup>1</sup> Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утв. Приказом министра юстиции РФ от 14 июля 1999 г. № 217 // Российская газета. 1999. 3 авг.

<sup>2</sup> Синуков В.Н. Российская правовая система: введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 354.

---

---

Эффективность системы в целом и воздействие каждого составляющего ее элемента на общественные отношения будет тем выше, чем более совершенны они по своему содержанию и форме, чем теснее взаимосвязаны. И наоборот, дефектность как содержания, так и формы одного из элементов системы (устаревание какого-либо нормативного акта, придание ему несоответствующей формы, противоречие различных актов и т.п.) отрицательно сказывается на действии всей системы, на правовом регулировании жизненных обстоятельств.

При этом каждый элемент системы помимо качеств, присущих ему в отдельности, в силу включения в систему, обладает новым, общим для всех элементов качеством — системностью. Системный подход к изучению нормативных правовых актов позволяет выявить взаимосвязи и взаимозависимость отдельных видов актов, составляющих единое целое, и сделать заключение о возможностях дальнейшего совершенствования системы правовых актов.

Системность, присущая праву, распространяется и на формы его внешнего выражения, поэтому элементы системы нормативных правовых актов находятся в различных отношениях между собой. «Благодаря свойственной праву системности его источники (внешние формы) тоже находятся в связи, известном сочетании. Эти связь и сочетание наиболее полно и последовательно выражаются в нормативно-законодательных системах, где, кроме того, дифференциация нормативных актов по содержанию дополняется иерархической зависимостью между ними, обусловленной различием в их юридической силе»<sup>1</sup>.

Таким образом, система нормативных правовых актов — это основанная на принципах права взаимозависимая совокупность законов и основанных на них подзаконных нормативных правовых актов, имеющих системообразующие связи между собой и регулирующих определенные виды общественных отношений. При этом эффективность действующей системы правовых актов напрямую зависит от качества ее структурных связей и, в первую очередь, связей между законами и подзаконными нормативными актами.

*Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. II. С. 214.



*О.Н. Коржиков, В.В. Трофимов*

**Модернизация методологических подходов к оценке объектов управляющего правового воздействия и технологии его осуществления: постановка вопроса**

В статье акцентируется внимание на проблеме сложности, открытости и неустойчивости социума как качественных характеристиках ситуационного пространства современных обществ. Отмечается, что в контексте современных общественных отношений традиционные формы и методы социального управления испытывают ощутимый кризис эффективности. Предлагается использовать модернизированные методологические подходы к оценке объектов управляющего правового воздействия, а также технологии его осуществления. Определяется потенциал научного знания о саморазвивающихся системах в виде синергетики (науки о динамике нелинейных систем), которая вносит новые идеи и представления в понимание развития. Констатируется необходимость активного применения наряду с традиционными ограничивающими средствами (запретами, обязанностями, наказаниями, мерами принуждения и т.п.), мотивационно-стимулирующих механизмов как более адекватных современным социальным условиям способов государственно-правового управления.

**Ключевые слова:** модернизация, правовое воздействие, технология, правовая жизнь общества, социокультурный контекст, синергетика

*O.N. Korzhikov, V.V. Trophimov*

**Modernization of methodological approaches for estimation of objects of controlled legal impact and technology of its execution: issue**

The article is accentuated on the problem of a socium's complications, openness and instability as features of the modern society environment. It is stressed out that in the context of modern social relations traditional forms and methods of social control are less effective. It is advised to use modernized methods of approach to estimate objects of controlled legal impact, as well as methods of its execution. The potential of scientific knowledge of self-developing systems in a form of synergy (science of nonlinear system dynamics) is determined, which provides new ideas and conception of the development. It is also stated that it is necessary to activate motivating-stimulating methods along with the traditional restrictions (prohibitions, obligations, punishments, compulsions etc.) considering these methods to be more adjusted to the modern social conditions of state-legal control.

**Keywords:** modernization, legal influence, technology, legal life of society, socio-cultural context, sinergetic

**Библиографический список**

1. Ахиезер А.С., Шуровский М.А. От диалога к диалогизации (в свете концепции В. Библера) // Вопросы философии. 2005. № 3. С. 58–70.
2. Бачинин В.А. Основы социологии права и преступности. СПб., 2001.

3. Валантеюс А. Актуальные проблемы плюрализма в социальной теории // Социологические исследования. 2004. № 5. С. 19–29.
4. Ветютнев Ю.Ю. О правовой случайности и правовом хаосе // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 72–78.
5. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Основания синергетики. СПб., 2002.
6. Кравченко С.А., Романов В.Л. Социология и вызовы современной социокультурной динамики // Социологические исследования. 2004. № 8. С. 3–11.
7. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2005.
8. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: Теоретико-информационный аспект. Саратов. 1994.
9. Малько А.В., Саломатин А.Ю. О некоторых чертах модернизационных процессов в современных условиях // Государство и право. 2004. № 3. С. 23–31.
10. Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов. 2003.
11. Микешина Л.А. Философия познания. Полемиические главы. М., 2002.
12. Мамардашвили М.К. Стрела познания. набросок естественно-исторической гносеологии. М., 1996.
13. Ницше Ф. Генеалогия морали. Памфлет / Ницше Ф. Избранные произведения. Кн.2. М., 1990.
14. Степин В.С. Саморазвивающиеся системы и постнеклассическая рациональность // Вопросы философии. 2003. № 8. С. 5–17.
15. Швырев В.С. К проблеме специфики социального познания // Вопросы философии. 1972. № 2. С. 117–128.
16. Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985.

*Б.Г. Юмадилов*

**К вопросу о понятии и сущности правовой политики**

В данной работе изучаются проблемы понятия и сущности правовой политики, а также общие направления научных исследований в области правовой политики. Уделяется внимание работам различных правоведов как отечественной, так и зарубежной научной мысли.

**Ключевые слова:** правовая политика, государственная деятельность, государственная политика, правовая стратегия государства, государственное решение

*B.G. Yumadilov*

**To the question of the issue of legal policy**

In the given work problems of concept and essence of the Policy of Law, and also the general directions of scientific researches in the field of the Policy of Law are studied. The attention to works of various jurists both domestic, and foreign scientific thought is paid.

**Keywords:** the Policy of Law, the state activity, state policy, legal strategy of the state, the state decision

---

*О.Л. Солдаткина*

**Цели в правовой политике: системный анализ**

Статья посвящена вопросу целей в правовой политике. Автор оценивает понятие «цель» с позиций системного анализа. В качестве системы рассматривается некая общность «общество-государство», далее строится дерево целей: с помощью анализа понятий «общество» и «государство» выделяются цели первого и второго уровня.

**Ключевые слова:** правовая политика, цель, системный анализ, дерево целей

*O.L. Soldatkina*

**Goals in legal policy: systematical analysis**

**Keywords:** legal policy, goal, systematical analysis, tree of the goals

**Библиографический список**

1. Бачило И.Л. Глобальная информатизация и право // Проблемы информатизации. 1999. № 3
2. Белов В.Г. Социальные парадигмы информационного общества и проблемы информационного права // Проблемы информатизации. 1999. № 3. С. 20–27.
3. Глобальное видение как элемент выработки и принятия стратегических интересов: доклад РИСИ. М., 1998.
4. Годин В.В., Корнеев И.К. Управление информационными ресурсами: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 17. М., 2000.
5. Голоскоков Л.В. Модернизация российского права: теоретико-информационный аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006.
6. Кондратьев М.Ю., Ильин В.А. Азбука социального психолога-практика. URL: <http://slovari.yandex.ru>.
7. Краснов Б. Современные взгляды на гражданское общество, взаимодействие с государством // Материалы науч. семинара «Гражданское общество и общественное развитие». URL: [http://www.milrf.ru/conference/cm\\_0105/01ru\\_krasnov.htm](http://www.milrf.ru/conference/cm_0105/01ru_krasnov.htm).
8. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп URL: <http://slovari.yandex.ru>.
9. Малько А.В., Шундикова К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. — 296 с.
10. Материалы парламентских слушаний в Государственной думе РФ «О построении в России информационного общества» (10 июня 1997 г.)
11. Общая психология. Словарь / под. ред. А.В. Петровского // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь в шести томах / ред.-сост. Л.А. Карпенко; под общ. ред. А.В. Петровского. М., 2005.
12. Правовая политика России: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — 752 с.
13. Российская газета. 2008. 16 февр.
14. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1999. — 672 с.
15. Энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации». 2-е изд., доп. и перераб. М., 1997. URL: <http://slovari.yandex.ru/dict/konst/article/const>.

---

*Ю.Г. Арзамасов*

**Ведомственные нормативные акты  
как средства правовой политики государства**

В статье выявлены особенности ведомственных нормативных актов и определены виды правовой политики государства, реализуемые с их помощью. Сделан вывод, что ведомственные нормативные акты - это, прежде всего, средства выражения и реализации административной политики государства. Предложена теоретическая модель соотношения нормативных актов с целью формирования и реализации правовой политики государства и сделан вывод о необходимости ее законодательного закрепления.

**Ключевые слова:** правовая политика, правовые средства, орган власти, ведомственные нормативные акты, реализация государственной политики

*Y.G. Arzamasov*

**Departmental normative deeds as mean of lawful policy of State**

In this article were exposed the peculiarities of departmental normative deeds and were defined kinds of the lawful policy of State, which are realizing with their help. It was made conclusion that departmental normative deeds are, first of all, means of expression and realization administrative policy of State. It was offered theoretical model of correlation of normative deeds with the purpose of forming and realization of lawful policy of State and it was made the conclusion about necessity of legislative appointing of this model.

**Keywords:** legal policy, legal means, government body, departmental normative deeds, realization of state policy.

*В.А. Пономаренков*

**Правовой обычай в системе источников права**

В статье рассматривается процесс формирования обычая в социуме, дается понятие, виды, признаки и роль правовых обычаев в системе источников Российского права.

*V.A. Ponomarenkov*

**Legal custom in the system of sources of law**

The article is devoted to the process is formed of a customs in a society. The author proposes definition, kinds and studies the role in the system of source of Russian law.

*И.А. Иванников*

**Россия и славянские государства в начале XXI века:  
проблема создания Славянского Союза**

В начале XXI в. значение славянских народов и государств в мире ослабло. Славянский Союз, концепция М.А. Бакунина, Н.А. Данилевского, А.С. Яшенко — это несколько интересных концепций, нуждающихся в научных исследованиях.

---

---

*I.A. Ivannikov*

**Russia and Slavonic states at the beginning of the twenty first century: the problem of the Slavonic alliance creation.**

At the beginning of the twenty first century importance of the Slavonic states and nations has fallen into decline. Slavonic alliance. Concepts M.A. Bakunin, N.Y. Danilevsky, A.S. Yashenko. It is necessary to suggest some interesting concepts, to do scientific research.

*Э.В. Чекмарев*

**Политико-правовые аспекты модернизации образования молодежи современной России**

В статье автор анализирует правовое обеспечение модернизации системы образования в современной России. Рассматривает политические основания трансформации образования молодежи в постсоветской России. Показывает специфическую роль молодежи в процессе образования.

**Ключевые слова:** образование, молодежь, модернизация, правовая политика в сфере образования.

*E. V. Chekmarev*

**Political and legal aspects of youth education's modernization in Russia.**

In this article the author analyzes legal sustenance of modernization of educational system in modern Russia. The political bases of transformation of youth education in Post-Soviet Russia are considered. A specific role of the youth in education is shown.

**Keywords:** education, youth, modernization, legal policy in an educational sphere

**Библиографический список**

1. Аналитический доклад по высшему образованию в Российской Федерации. М., 2007.
2. Бюллетень Государственного Комитета СССР по народному образованию. 1991. № 10.
3. Высшее образование в России. 1992. № 3.
4. Высшее образование. 2007. № 4.
5. Днепров Э.Д. Современная школьная реформа в России. М., 1998.
6. Добреньков В.И., Кравченко А.И. Фундаментальная социология в пятнадцати томах. Т. VIII. Социализация образования. М., 2005.
7. Конституция Российской Федерации. М., 1997.
8. Московский комсомолец. 2009. 27 мая—3 июня
9. Народное образование. 2000. № 2.
10. Народное образование. 2005. № 5.
11. Народное образование. 2005. № 7.
12. Народное образование. 2008. № 4.
13. Народное образование. 2008. № 7.
14. Парламентская газета. 2008. 7—13 нояб.
15. Российская газета. 1999. 12 янв.
16. Российская газета. 2008. 21 нояб.
17. Российская газета. 2008. 25 нояб.

18. СССР в цифрах в 1986 году. М., 1987.

19. Федеральная программа развития образования в России (новая редакция). М., 1997.

20. Чернышевский Н.Г. Избранные экономические произведения. М., 1948. Т. 3. Ч. 1. С. 274.

*А.Ф. Бичехвост*

**К вопросу о становлении «Истории политических учений»  
как науки и учебной дисциплины**

В статье обосновывается актуальность учебного курса «История политических учений», сделана попытка дать авторское определение предмета дисциплины, показана история ее становления и развития, начиная с XVIII века и до настоящего времени, рассматривается историческая периодизация, в рамках которой происходит постижение политической мысли.

**Ключевые слова:** история политических учений, предмет истории политических учений, актуальность истории политических учений, развитие истории политических учений, периодизация истории политических учений.

*A.F. Bichekhvost*

**To the question of «History of political doctrines»  
forming as the scientific subject and the learning course**

Actuality of the learning course of the «History of political doctrines» basis in the article. Author tries to give own definition of the object of the discipline. The appearance of the discipline and its dynamic since XVIII century until our days shown in the article. The historical periods in which we can find the dynamic of the political ideas also examined in this article.

**Библиографический список**

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 1999.

2. История политических учений: учебник для вузов / под общ. ред. проф. О.В. Мартышина. М.: НОРМА-ИНФРА-М), 2002.

3. Мошелков Е.Н. История политических учений как научная и образовательная дисциплина в России в XIX – начале XX века: аналитический обзор [Электронный ресурс]. URL: [http://ispu.philos.msu.ru/moschelkov\\_text\\_2.html](http://ispu.philos.msu.ru/moschelkov_text_2.html).

4. Лазарев В.В., Неновски Н.К. О предмете и методе истории политических учений // Правоведение. 1972. № 3.

*С.В. Аношина*

**Проблемы политической активности женщин в России**

Автором исследуется политическая активность женщин через их участие в органах власти и деятельность женских организаций с начала периода становления новой российской государственности. Особое внимание уделяется анализу существующих в этой области проблем.

**Ключевые слова:** политическое поведение, формы политического участия, женские организации, представительство женщин.

---

*S.V. Anoshina*

**Problems of political activity of women in Russia**

The author investigates political activity of women through, their participation in authorities and activity of the women's organizations from the beginning of the period of formation of new Russian statehood. The special attention is given to the analysis of problems existing in this area.

**Keywords:** political behavior, forms of political sharing, women's organizations, representation of women.

**Библиографический список**

1. Абукирова Н.И., Клименкова Т.А., Кочкина Е.В., Регентова М.А. Женские организации в России сегодня // Справочник «Женские неправительственные организации России и СНГ». М., Эслан, 1998.

2. Айвазова С.Г. Российские выборы: гендерное прочтение. М.: Консорциум женских неправительственных объединений; Институт социологии РАН, 2008.

3. Айвазова С.Г. Гендерное равенство в контексте прав человека [Электронный ресурс] // Библио-центр информационного портала «Open Women Line»: женщина и общество. М., 2001. URL: <http://www.owl.ru/win/books/gender/12.htm> (дата обращения: 12.02.09).

4. Айвазова С.Г. Женщины и общество. Гендерное измерение политического процесса. М.: ИСПРАН, 1996.

5. Женские организации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Института развития гражданского общества и местного самоуправления. URL: <http://www.c-society.ru/main.php?ar2=50&ar3=4> (дата обращения: 17.03.09).

6. Охременко И.В. Электоральное поведение: теория вопроса: Учебное пособие: В 2 ч. Ч. 1. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2002.

7. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов / под ред. Мелешкиной Е.Ю. – М.: Издательский Дом «Инфра-М», Издательство «Весь Мир», 2001.

*Д.В. Сердюков*

**Ресурсы как фактор политического успеха партии в регионе  
(на примере Тюменской области)**

В статье анализируется ресурсный потенциал региональных отделений политических партий на примере Тюменской области. Автором делается предположение о том, что объем и разнообразие ресурсов определяют возможности партийных объединений достигать политической власти в регионах, удерживать ее и расширять свое влияние на местный электорат.

**Ключевые слова:** Ресурсы политических партий, «Единая Россия», Тюменская область, региональные органы власти.

*D.V. Serdyukov*

**The resources as the factor of party political success in the region  
(Tyumen region as the example)**

The resource potential of political regional departments on the Tyumen region example is analyzed in this article. The author makes a preposition that the volume

---

and diversity of resources define the possibilities of party unions to achieve the political power in the regions, to hold it and to widen their influence upon the local body of electors.

Keywords: The political parties' recourses, "Edinaya Rossia", The Tyumen region, regional authority.

Библиографический список

1. Выборы депутатов Государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2005. Электоральная статистика. – Салехард: Издательство ЗАО «СПЭЙБ», 2006 г. – 172 с.

2. Государственный архив социально-политической истории Тюменской области. Ф. 1545. Оп. 1. Д. 1172в; Ф. 124. Оп. 248. Д. 1.

3. Коммерсант [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1115820&NodesID=2>

4. Официальный веб-сайт органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://admhmao.ru/>

5. Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://old.admtyumen.ru/strogalshikov\\_10](http://old.admtyumen.ru/strogalshikov_10)

6. Официальный сайт Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dumahmao.ru/>.

7. Официальный сайт законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dumyanao.ru/>

8. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust.lgg.ru/ru/activity/nko/partii/>

9. Официальный сайт Тюменской областной Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma72.ru/>

10. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/politparty/>

11. Сайт избирательной комиссии Тюменской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tyumen.izbirkom.ru/>

12. Сайт избирательной комиссии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admhmao.ru/power/izcom/itogy/idex.htm>

13. Федеральный закон Российской Федерации № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 г. о внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Российская газета. 2004. 24 дек. С. 1.

*А.П. Кошкин, О.А. Сергеева*

### **Политические аспекты влияния власти на развитие малого бизнеса в современной России**

В статье анализируются несколько политических аспектов воздействия российской государственной власти на сферу малого бизнеса. Отмечается, что высшая российская власть серьезно озабочена темпами развития малого бизнеса, вместе с тем сформировавшаяся система государственного влияния на эко-



---

номические процессы, пока не эффективно функционирует для самого малого бизнеса. По мнению авторов необходимо решать проблему институционализации системы государственного регулирования развития малого бизнеса в нашей стране.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, органы государственной власти, элитные группы, общественно-политические институты, бизнес-предприятия

*A.P. Koshkin, O.A. Sergeeva*

**Political aspects of authorities influence on the development of small business in modern Russia**

Several political aspects concerning the Russian governmental authorities impact on the sphere of small business are analyzed in the paper. It is noted that Russian principate is concerned with the small business rates of development. At the same time, the existing system of state influence on the economical processes does not function effectively for the small business itself. It is the authors' opinion that it is necessary to solve the problem of institutionalization of small business development government control system in our country.

**Keywords:** state regulation, agency state power, best group's, politics institution, business-enterprise.

**Библиографический список**

1. Аузан А.А. Три публичные лекции о гражданском обществе. — М.: ОГИ, 2006. — 288 с.
2. Баркенхоева Р.А. Государственные инструменты развития отношений собственности в сфере малого бизнеса: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — Владикавказ, 2003. — 24 с.
3. Борисенко В.В. Наука и рыночные отношения в информационном обществе: социально-философский анализ. — М.: ИНИОН РАН, 2008. — 246 с.
4. Великобритания: эпоха реформ / под ред. Ал.А. Громыко. — М.: Изд-во «Весь Мир», 2007. — 536 с.
5. Владимирова И.Ф. Социально-экономические технологии предпринимательства в сфере услуг: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2003. — 23 с.
6. Егоров А.Г., Кузьмина Л.А., Юхименко И.А. Малое предпринимательство: институциональная эволюция в контексте мирового и российского опыта. — Смоленск: СГПУ, 2005. — 300 с.
7. Ерошин М.М. Политика государства по поддержке малого и среднего бизнеса в современных условиях реформирования российского общества (на примере Московского региона): дис. ... канд. полит. наук. — М., 2004. — 24 с.
8. Инновационные приоритеты государства / отв. ред. А.А. Дынкин, Н.И. Иванова. — М.: Наука, 2005. — 284 с.
9. Камбара Ю. Особенности предпринимательства в Японии // Природа предпринимательства: социальный и профессиональный портрет предпринимателя: материалы научного проблемного семинара студентов и молодых ученых / под ред. С.В. Пирогова, А.Е. Михайлова, Л.В. Шкваря. — М.: МИРБИС, 2005. — С. 80—81.

10. Курочкин В.Н. Правовое обеспечение инновационной деятельности в интересах экономической безопасности России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 23 с.
11. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. — М.: ГУ ВШЭ, 2005. — 531 с.
12. Орлова Е.В. Власть, собственность и предпринимательство в России// Социально-гуманитарные знания. — 2003. — № 1. — С. 163–169.
13. Пивоваров Ю.С. Русская политическая традиция и современность. — М.: РАН ИНИОН, 2006. — 256 с.
14. Политические институты на рубеже тысячелетий / В.И. Борисюк, Г.И. Вайнштейн, И.Е. Городецкая и др. — Дубна: ООО "Феникс+", 2001. — 480 с.
15. Современное законодотворчество и правоприменение: Тезисы докладов международной научно-практической конференции / Под ред. Г.Я. Борисевич и др. — Пермь: Пермский гос. университет, 2008. — С. 186–188.
16. Сулакшин С.С. Российская экономика: от сырья к знаниям (технология перехода). — М.: Научный эксперт, 2008. — 128 с.
17. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». — М.: Ось-89, 2008. — 32 с.

*Д.Н. Чуваткин*

**Война и политика в начале XXI века: теоретическая концептуализация**

В статье рассматриваются проблемы соотношения войны и политике в исторической ретроспективе, теоретически концептуализируются поиски новых военно-политических парадигм в начале XXI века

**Ключевые слова:** война, политика, военная политика, гуманитарные проблемы военно-политических отношений, военный конфликт, военная доктрина

*D.N. Chuvatkin*

**Problems of war and politics in the XXI century beginning: theoretical approaches**

In article problems of war and politics in a historical retrospective are shown. Also theoretically searches of new military-political paradigms in the XXI century beginning are considered.

*А.В. Малько, С.А. Семикина*

**Апелляционная инстанция арбитражного суда как средство защиты субъектов предпринимательской деятельности**

Право на судебную защиту может быть реализовано в разных формах, с использованием различных средств судебной защиты. Право на судебную защиту включает в себя не только право на обращение в суд первой инстанции, но и возможность обжалования незаконных и необоснованных актов в арбитражном апелляционном суде.

Существование средств судебной защиты в виде производства по проверке не вступивших в законную силу судебных актов (апелляционное производ-

---

ство) представляется необходимым, поскольку направлено на реализацию концепции о полном, справедливом и эффективном судебном разбирательстве. Наличие апелляционной инстанции в арбитражном процессе необходимо, так как данный институт является дополнительной гарантией вынесения справедливого акта арбитражного суда.

Арбитражный апелляционный суд повторно рассматривает дело и проверяет правильность акта суда, как с фактической, так и с правовой стороны, по имеющимся в деле, а также дополнительно представленным доказательствам. Конечная цель апелляционной инстанции - защита нарушенных прав и законных интересов лиц, обратившихся за судебной защитой, через установление обстоятельств, имеющих значение для полного и всестороннего рассмотрения дела.

**Ключевые слова:** право на судебную защиту, апелляционная инстанция, средство защиты, соблюдение прав и свобод, субъекты экономического спора, вторичное рассмотрение дела по существу

*A.V. Malko, S.A. Semikina*

**The appeal instance of arbitration court  
as protection of subjects of enterprise activity**

The right on judicial protection can be realized in different forms, with use of various remedies. The right on judicial protection includes not only the right on the reference in the trial court, but also an opportunity of the appeal of illegal and ungrounded acts in arbitration appeal court.

Existence of remedies as jurisdiction on check of the judicial acts which have not entered the enforceability (appeal justice) is obviously necessary, as is directed on realization of the concept about full, fair and effective proceeding. Presence of appeal instance in arbitral procedure is necessary, as the given institute is an additional guarantee of removal of the fair act of arbitration court.

The arbitration appeal court re-examines business and checks correctness of the act of court, both with actual, and from the legal side, on available in business, and also to in addition submitted proofs. A goal of appeal instance - protection of the broken rights and legitimate interests of the persons who have addressed behind judicial protection, through an establishment of the circumstances important for full and all-round consideration of an affair.

**Keywords:** the right on judicial protection, the appeal instance, the means of protection, observance of the rights and freedom, subjects of economic dispute, secondary consideration of an affair in essence

Библиографический список

1. Арбитражный процесс / под ред. Т.А. Григорьевой. М., Норма. 2007. С. 337–338.

2. Борисова Е.А. Проверка судебных актов по гражданским делам. М., «Издательский дом “Городец”». 2005. С. 41.

3. Грязева В.В. Апелляция в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М, 2005. С. 12–13.

4. Грязева В. К вопросу об эффективности рассмотрения дела судом апелляционной инстанции // Российская юстиция. 2005. № 1–2. С. 74.

---

5. Зайцев И.М. Устранение судебных ошибок в гражданском процессе // Издательство Саратовского университета. 1985. С. 91.

6. Тарло Е. Апелляция в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 5. С. 17.

7. Тимошенко А.С. Проблемы апелляционного производства в арбитражном процессе // Законодательство. 2007. №7. С. 51.

8. Трещева Е.А. Субъекты арбитражного процесса. Часть I: Общие теоретические вопросы понятия и классификации субъектов. Самара: «Самарский университет». 2006. С. 101.

9. Ярков В.В. Арбитражный процесс. 2-е издание перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер. 2003. С. 519.

10. Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов РФ в 2008 году // www.arbitr.ru. (дата обращения: 12.07.09)

11. <http://pda.vas.arbc.ru/as/vas/smi/2726> (дата обращения: 12.02.08)

1. Постановление Пленума ВАС РФ от 28 мая 2009 г. № 36 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.06.09).

*С.Ф. Афанасьев*

**К вопросу о прямом действии постановлений Европейского Суда по правам человека в российском гражданском судопроизводстве**

Данная статья посвящена вопросу о непосредственном влиянии постановлений Европейского Суда по правам человека на российское гражданское судопроизводство.

**Ключевые слова:** Европейский Суд по правам человека, гражданское судопроизводство, пересмотр решения, судебный прецедент, вновь открывшиеся обстоятельства.

*S.F. Afanasyev*

**To the question about the direct action of European Court of Human Rights' decisions in Russian civil process**

The article is devoted to the question about the direct influence of European Court of Human Rights' decisions on Russian civil process

Keywords: European Court of Human Rights, civil process, retrial, judicial precedent, anew appearing consequences

**Библиографический список**

1. Алиев Т.Т. Пересмотр судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам. Саратов, 2004.

2. Ахмедов С.М. Производство по пересмотру судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам в системе пересмотра судебных актов в арбитражном процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

3. Борисова Е.А. Проверка судебных актов по гражданским делам. М., 2006.

4. Гражданское процессуальное уложение Германии (перевод с немецкого). М., 2006. С. 184–187.

- 
5. Едидин Б.А. Исполнение решений Европейского суда по правам человека: современные проблемы теории и практики // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 11.
  6. Завриев С.С. Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений, постановлений Президиума суда надзорной инстанции, вступивших в законную силу в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
  7. Зайцев И.М. Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений, постановлений, вступивших в законную силу // Советская юстиция. 1967. № 18.
  8. Зайцев И.М. Теоретические вопросы устранения судебных ошибок в гражданском процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1987.
  9. Ковлер А.И. Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах». URL: [http://www.legalworld.ru/inc/main\\_st.php?products\\_id=70](http://www.legalworld.ru/inc/main_st.php?products_id=70) (дата обращения: 29.05.07).
  10. Леже Р. Великие правовые системы современности. М., 2009.
  11. Лобов М. Прямое действие постановлений Европейского Суда по правам человека во внутреннем праве: сравнительный обзор // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2006 № 1.
  12. Марков П.А. Пересмотр судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам // Российская юстиция. 2008. № 6.
  13. Морозова Л.С. Пересмотр решений по вновь открывшимся обстоятельствам. М., 1959.
  14. Некрошюс В. Гражданско-процессуальная реформа в Литве // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. СПб., 2004. № 2.
  15. Нешатаева Т.Н. Международное частное право и международный гражданский процесс. М., 2004.
  16. Приходько И.А. Пересмотр неправосудного судебного акта в производстве по вновь открывшимся обстоятельствам // Закон. 2008. № 6.
  17. Резуненко А.Н. Пересмотр судебных актов, вступивших в законную силу, по вновь открывшимся обстоятельствам как стадия гражданского процесса: дисс ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.
  18. Решетникова И.В. Новации в регулировании пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам // Закон. 2008. № 4.
  19. Султанов А.Р. Пересмотр решений по вновь открывшимся обстоятельствам и res judicata // Журнал российского права. 2008. № 11.
  20. Терехова Л.А. Характеристика судебной ошибки // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 6.
  21. Терехова Л.А. Система пересмотра судебных актов в механизме судебной защиты. М., 2007.
  22. Терехова Л.А. Надзорное производство в гражданском процессе: проблемы развития и совершенствования. М., 2009.
  23. Туманов Д.А. Вновь к дискуссии о п. 5 ст. 392 ГПК РФ и п. 6 и 7 ст. 311 АПК РФ, а также о необоснованно расширительном толковании п. 1 ст. 311 АПК РФ // Право и политика. 2008. № 11.
-

24. Федина А.С. Значение решений Европейского Суда по правам человека в реализации принципа законности в гражданском судопроизводстве // Юрист. 2007. № 3.

25. Шерстюк В.М. Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений и определений, вступивших в законную силу // Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. М., 2003.

26. Шерстюк В.М. Комментарий к ст. 392 ГПК РФ // Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ / под ред. В.М. Жуйкова, М.К. Треушникова. М., 2007.

*К.Е. Игнатенкова*

**Правоохранительная политика как особое сочетание типов и способов правового регулирования**

Статья посвящена рассмотрению правоохранительной политики с позиции сочетания типов и способов правового регулирования. Автор уделяет особое внимание применению в данной сфере принципа «дозволено все, что не запрещено».

**Ключевые слова:** правоохранительная политика, тип правового регулирования, способ регулирования, запрет, дозволение

*К.Е. Ignatenkova*

**Law-enforcing policy as the special combination of types and ways of legal regulation**

The article is devoted to the considering of law-enforcing policy as the special combination of types and ways of legal regulation. The author pays a special attention to the application the principle «everything, that is not prohibited, is allowed» in this sphere

**Keywords:** law-enforcing policy, type of legal regulation, ways of legal regulation, prohibition, allowance.

**Библиографический список**

1. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М, Юрид. лит., 1989. 288 с.

2. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., Статут, 1999. 712 с.

3. Барак А. Судейское усмотрение. Перевод с английского. М., Издательство НОРМА, 1999. 376 с.

4. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, Издательство Саратовского университета, 1974. 160 с.

5. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., Юридическая литература, 1972. 258 с.

6. Денисов С.А. Административизация правовой системы: Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему общества. Екатеринбург, Гуманитарный ун-т, 2005. 544 с.

---

*В.М. Пучнин, Р.В. Пузиков*

**Закономерности изменения права и правоохранительной политики  
в процессе глобализации**

Авторы статьи делают попытку выявления и анализа существующих закономерностей, происходящих изменений как в праве в широком смысле, так и в части изменений проводимой в России правоохранительной политики. Авторы акцентируют внимание на том, что процессы глобализации, захлестнувшие без исключения все страны, активно трансформируют мир и в том числе право.

**Ключевые слова:** глобализация, право, правоохранительная политика, закономерности права, правовая политика.

*V.M. Puchnin, R.V. Puzikov*

**Regularities of changing of law and law-enforcing policy  
in the process of globalization**

The authors of the article make an attempt of finding and analysis of regularities of law as well as regularities of law-enforcing policy. The authors pay attention to the fact that the processes of globalization, overflowing all countries, transform the world and law.

**Keywords:** globalization, law, law-enforcing policy, regularities of law, legal policy

**Библиографический список:**

1. Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права 2002. № 3. С. 118.
2. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 1.
3. Международное право: Учебник / под ред. Ю. М. Колосова, В. И. Кузнецова. М., 1996. С. 65.
4. Тункин Г.И. Международное право. Учебник для вузов. М., 1984. С. 56.
5. Черниченко С. В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993. С. 27.
6. Швеков Р.В. Прогресс и преемственность в праве // Советское государство и право. № 1. 1983. С. 45.

*А.Н. Шепелев*

**Языковая политика**

В данной статье рассматривается языковая политика, которая определяется посредством соотношения языка и политики. По мнению автора, в языковой политике язык является объектом воздействия политики, то есть политика непосредственно направлена на сам язык. В статье рассматриваются особенности языковой политики в многоязычном обществе.

**Ключевые слова:** политика, язык, право, терминология, государство, общество.

*A.N. Shepelyov*

**Language policy**

In the article the author considers the language policy, which is defined through the correlation of the language and the policy. According to the author, in the

---

---

language policy the language is the object of impact of the policy, that is the policy is directed towards the language itself. In the article the peculiarities of the language policy in the multilingual society are considered.

**Keywords:** the policy, language, law, terminology, the state, the society.

**Библиографический список**

1. Федеральный закон Российской Федерации от 01.06.2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 23, ст. 2199.

2. Федеральный закон Российской Федерации от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2008 г.) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22, ст. 2670.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 10.02.2009 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

4. Закон Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 (ред. от 11.12.2002 г.) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2006 г. № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 48, ст. 5042.

6. Концепция внешней политики Российской Федерации (с изм. от 12.07.2008 г.) // Российская газета. 2000. № 133. 11 июля.

7. Даниэлян М.Г. Русский язык в языковой политике современной Армении // Вестник Международной ассоциации преподавателей русского языка и литературы. 2004. № 44.

8. Дятленко П.В. Языковая политика и языковые реформы в государственном и национальном строительстве (аналитический обзор) // Социологическое обозрение. 2007. Том 6. № 3. М., 2007.

9. Кузнецов С.Н. Курс «Языковая политика и языковое планирование» филологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: [http://genhis.philol.msu.ru/article\\_195.html](http://genhis.philol.msu.ru/article_195.html)

10. Крупнов Ю.В. Языковая политика от 23.11.2006 г. № 714 первый шаг на пути к тому, чтобы российское образование стало лучшим в мире // Народное образование. 2001. № 2.

11. Ожеван Н. Язык политики и языковая политика: посттоталитарные проблемы преодоления этноязыкоцентризма. URL: [http://www.niurr.gov.ua/ukr/dialog\\_1999/ozhevan\\_3.htm](http://www.niurr.gov.ua/ukr/dialog_1999/ozhevan_3.htm)

12. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 53000 слов / под общ ред. проф. Л.И. Скворцова. 24-е изд., испр. М., 2003.

---



---

*Садохина Н.Е.*

**Нормативный договор как источник современного российского права**

Рассматривается значение договора в системе источников современного российского права, виды нормативных договоров, их юридическая сила, место в иерархии источников права.

**Ключевые слова:** нормативный договор, источник права.

*Sadohina N.E.*

**Standard contract as the source of modern Russian law**

We consider the value of the contract in the sources of contemporary Russian law, the types of regulatory instruments, their legal validity, in the hierarchy of legal sources.

**Keywords:** standard contract, a source of law.

**Библиографический список**

1. Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. Москва, 17 октября 2000 г. М.: Городец-издат, 2002.
2. Игнатъева И.А. Соотношение источников экологического права: экологическое законодательство и международные договоры // Государство и право. 2001. №2. С. 41–50.
3. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002.

*М.Н. Придворова*

**Судебная практика и юридическая доктрина: вектор взаимодействия**

Судебную практику можно рассматривать как элемент механизма правового регулирования любой правовой системы. В ходе формирования судебной доктрины, как обобщенной концепции судебного правоприменения, происходит обобщение судебной практики, определяются направление и пределы правового регулирования.

**Ключевые слова:** суд, судебная деятельность, судебная практика, судебный прецедент, судебная доктрина, механизм правового регулирования.

*M.N. Pridvorova*

**Judicial practice and legal doctrine: way of interaction**

Judicial practice can be considered as the element of mechanism of legal regulation of every legal system. In the process of forming of judicial doctrine as the generalizing concept of judicial law-implementing, generalization of judicial practice, outlining of direction and bounds of legal regulation are happening.

**Keywords:** court, judicial activity, judicial practice, judicial precedent, judicial doctrine, mechanism of legal regulation.

**Библиографический список**

1. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М., 2000.
2. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2000.
3. Венгеров А.Б. О прецеденте толкования правовой нормы // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 6. 1966.

4. Дипломатический словарь. В 3-х т. / Глав. ред. А.А. Громыко (и др.). Т. 1. М.: Политиздат, 1971.
5. Загайнова С.К. Судебный прецедент: проблемы правоприменения. М.: Норма, 2002.
6. Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972.
7. Леушин В.И. Юридическая практика в системе социалистических общественных отношений. Красноярск, 1987.
8. Реутов В.П. Стадии воздействия юридической практики на развитие законодательства // Правоведение. 1970. № 3.
9. Решетникова И.В. Доказательственное право Англии и США. М., 1997.
10. Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С.Н. Братуся. М., 1975.
11. Судебная система России: Учебное пособие. М., 2000.
12. Сырых В.М. Логические основания общей теории права: В 2 т. Т. 1: Элементный состав. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2000.
13. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие: в 2 т. Т. 2. М., 1995. С. 86.

*А.В. Кочетков, В.Н. Ельцов*

#### **Проблемы и способы повышения эффективности правового эксперимента**

В статье рассматривается понятие и критерии эффективности правовых экспериментов, проблемы и тенденции практики правового экспериментирования в современной России, предлагаются способы повышения эффективности указанной практики.

**Ключевые слова:** эффективность правового эксперимента, цель правового эксперимента, способ повышения эффективности правового эксперимента, условия повышения эффективности правового эксперимента.

*A.V. Kochetkov, V.N. Eltsov*

#### **Problems and ways of increasing of efficiency of legal experiment**

The concept and efficiency criteria of legal experiments, problems and trends in the practice of legal experimentation in present-day Russia are examined in the article and ways of increasing the efficiency of the named above practice are proposed.

**Keywords:** legal experiment efficiency, aims of a legal experiment, methods of increasing the efficiency of a legal experiment, conditions of increasing the efficiency of a legal experiment.

#### **Библиографический список**

1. Колдаева Н.П. Социально-правовой эксперимент / Право и правотворчество: вопросы теории. М.: ИГПАН СССР, 1982.
2. Лазарев В.В. Экспериментальный метод исследования государственно-правовых явлений // Фельдман Д.И., Курдюков Г.И., Лазарев В.В. Теоретические проблемы методологии исследования государства и права. Казань: Изд-во Казанского университета, 1975.
3. Лапаева В.В. Конкретно-социологические исследования в праве. М.: Юридическая литература, 1987.

---

4. Мотин С.В. Использование экспериментального метода в социально-правовой сфере (историко-теоретические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

5. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского и И.С. Самощенко. М.: Юрид. лит., 1988.

6. Соловьев Ю.Д. Эксперимент как метод совершенствования исправительно-трудового законодательства. Пособие. М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1990.

7. Сырых В.М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура). М.: Юридическая литература, 1980.

*Н.И. Воробьев*

**Законодательная политика в отношении выборов: состояние и проблемы**

Анализируется состояние и проблемы современного российского законодательства о проведении выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления.

**Ключевые слова:** Выборы, избирательное законодательство, избирательное право, законодательная политика.

*N.I. Vorobev*

**Legislative policy of elections: state and problems.**

The state and problems of modern Russian legislation of elections organs of state power and local self-government is analyzed.

**Keyword:** Elections, electoral legislation, electoral law, legislative policy.

**Библиографический список**

1. Вестник избирательной комиссии Тамбовской области. 2005. №2.

2. Гражданский форум: Власть народа или народ и власть? Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 17 октября 2002 г. / под общ. ред. В.А. Титаренко. Тамбов, 2002.

3. Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6.

4. Кабышев В.Т. Принцип равноправия избирателей и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации / Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. Саратов: СГАП. 2000. Вып. 3. С. 12.

5. Материалы совещания председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, состоявшегося 31 мая 2002 г. М.: Издат. дом «Галерея», 2002.

6. Наш город Тамбов. 2005. авг.—сент.

7. Скосаренко Е.Е. Некоторые особенности применения пропорциональных избирательных систем // Журнал о выборах. 2004. №4. С. 38—42.

8. Советник Президента получил Совет Европы // Коммерсантъ, 2004, 6 нояб., № 209.

9. URL: [http://www.cikrf.ru/\\_2/doklad\\_vesh\\_030306.htm](http://www.cikrf.ru/_2/doklad_vesh_030306.htm)

*С.В. Рыбакова*

**Проблемы создания единого мегарегулятора на финансовых рынках в современных российских условиях**

Автор статьи обращается к проблеме создания единого мегарегулятора на финансовых рынках. Актуальность такого обращения обусловлена, в том числе, вопросами поглощения данным органом функций регулирования и надзора в сфере банковской деятельности. Думается, что создание такого органа в современных российских условиях нецелесообразно, что во многом обусловлено автономностью функционирования отдельных сегментов российского финансового рынка.

**Ключевые слова:** рынок финансовых услуг, банковская деятельность, мегарегулятор, банковское регулирование, банковский надзор.

*S.V. Rybakova*

**Issues of a unified mega-regulator establishing on financial markets in the modern Russian conditions**

The author of the article deals with the issue of a unified mega-regulator creation on financial markets. The topicality of the problem is explained by the issue of merger regulation and supervision functions in the sphere of banking by this body. In our opinion the creation of such a body in the modern Russian conditions is unreasonable. It is mostly stipulated by the autonomy of separate segments of the Russian financial market.

**Keywords:** financial services market, banking, mega-regulator, regulation of banking, banking supervision

**Библиографический список**

1. Буркова А. Мегарегулятор на финансовом рынке // Бухгалтерия и банки. 2008. № 6.
2. Быстрова Е.Ф. Правовые основы деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации в области банковского надзора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 12.
3. Костыкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 2 декабря 1990 г. N 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Система ГАРАНТ. 2007.
4. Миронов В.Ю. Финансово-правовые основы банковского регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 10.
5. Мюллер Х.Й. О банковском надзоре в странах с рыночной ориентацией // Деньги и кредит. 1990. №3. С. 55.
6. Основы германского и международного экономического права: Учебное пособие / Х.Й. Шмидт-Тренц, Ю. Плате, М. Пашке и др. СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета СПбГУ, 2007. С. 676–677.
7. Рекомендации Всероссийского банковского форума // Банковское дело. 2001. № 1. С. 15.
8. Смирнов Е.Е. Каким быть мегарегулятору на финансовых рынках России? // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. 2007. № 3.
9. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М.: Дело, 2000. С. 95.

---

*М.В. Ююкина*

**Влияние принципа гуманизма на состояние преступности  
через назначение наказания**

Содержание принципа гуманизма в уголовном праве все чаще сводится к его реализации при назначении наказания. В статье делается попытка показать, как влияет реализация данного принципа на состояние преступности через назначение наказания и есть ли связь между растущими показателями совершаемых преступлений и видами назначаемого наказания.

**Ключевые слова:** принцип гуманизма, назначение наказания, состояние преступности, условное осуждение, лишение свободы.

*M.V. Yuyukina*

**Influence of a principle of humanism  
on a condition of criminality through purpose of punishment**

The maintenance of a principle of humanism in criminal law is even more often reduced to its realization at purpose of punishment. In clause attempt to show is done how realization of the given principle influences a condition of criminality through purpose of punishment and whether there is a communication between growing parameters of made crimes and kinds of appointed punishment.

**Keywords:** a principle of humanism, purpose of punishment, a condition of criminality, conditional condemnation, imprisonment.

**Библиографический список**

1. Анашкин Г.З. Гуманизм советского уголовного права // Советское государство и право. 1963. № 8.
2. Бажанов М.И. Назначение наказания по советскому уголовному праву. Киев, 1980.
3. Борисов В.В. Правовой порядок развития социализма. Саратов, 1977.
4. Гишинский Я.И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. СПб., 2009.
5. Кожевников С.Н., Кузнецов А.П. Общеправовые и отраслевые принципы: сравнительный анализ // Юрист. 2000. № 4.
6. Криминология: учебник для вузов / под ред. А.И. Долговой. М., 2007.
7. Латентная преступность в Российской Федерации: 2001-2006: науч. издание / под ред. С.М. Иншакова. М., 2007.
8. Левицкий Г.А. Наказание, его основания и принципы применения по советскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1956.
9. Мальцев В.В. Равенство и гуманизм как принципы уголовного законодательства // Правоведение. 1995. № 2.
10. Мальцев В.В. Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности. СПб., 2004.
11. Мальцев В.В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение // Государство и право. 1997. № 2.
12. Никифоров Б.С. Вопросы уголовного права в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963. № 4.
13. Овчинский В.С. Встречные потоки // Огонек. 2009. № 2.

14. Российское уголовное право: курс лекций / под ред. А.И. Коробеева. Владивосток, 1999. Т. 2. Наказание.
15. Советское уголовное право. Общая часть. М., 1982.
16. Тенчов Э.С. Институт уголовного права: система и взаимосвязь // Советское государство и право. 1986. № 8.
17. Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования. М., 1987.
18. Филимонов В.Д. Норма уголовного права. СПб., 2004.
19. Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением // Философия уголовного права / под ред. Ю.В. Голика. СПб, 2004.
20. Франц фон Лист. Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление. М., 2004.
21. Шестаков Д.А. Российская уголовно-правовая политика под углом зрения исторической тенденции к смягчению репрессий // Правоведение. 1998. № 4.

*С.С. Худяков*

**Доведение до самоубийства – история развития отечественного уголовного законодательства**

Доведение до самоубийства является одним из сложных по квалификации преступлений. Одним из путей решения возникающих проблем, является изучение и анализ истории развития уголовного законодательства по данному вопросу.

*Ключевые слова:* самоубийство, доведение до самоубийства, история развития уголовного законодательства

*S.S. Khudyakov*

**Finishing before suicide – history of development of the domestic criminal legislation**

Finishing before suicide is one of complex crimes on qualification. One of ways of the decision of arising problems, studying and the analysis of history of development of the criminal legislation on the given question is.

**Keywords:** suicide, finishing before suicide, history of development of the criminal legislation

**Библиографический список**

1. Беляев И.Д. История русского законодательства. Серия «Мир» Культуры, истории и философии. СПб., 1999. – 304 с.
2. Булацель П.Ф. Самоубийство с древнейших времен до наших дней. СПб., 1900. – 250 с.
3. Кельник А. Оценка самоубийства в российском законодательстве // Советское право. 1989. № 1. С. 41–45.
4. Российское законодательство X–XX вв. / Законодательство периода образования и становления Русского Централизованного Государства. Т. 2 / под ред. А.Д. Горского. М.: Юридическая литература, 1984. – 519 с.
5. Таганцев Н.С. О преступлениях против жизни по русскому праву. Т. 2. СПб., 1871. – 415 с.

---

*В.Г. Баев*

**Парламентаризм в России и Германии: эпоха становления  
(последняя треть XIX — начало XX вв.)**

В статье проводится сравнительно-правовой анализ становления и развития парламентаризма в России и Германии на рубеже XIX — XX вв. с выявлением общих и особенных признаков, а также выявляются причины и обстоятельства, повлиявшие на специфику парламентского строя в обеих странах.

**Ключевые слова:** Россия, Германия, империя, парламентаризм

*V.G. Baev*

**Parliamentarizm in Russia and Germany: the period of forming  
(the last third XIX — the beginning of XX century)**

The article is devoted to the comparing-legal analysis of forming and development of parliamentarizm in Russia and Germany on the frontier of XIX—XX centuries and includes finding of their general and specific features and reasons and conditions that influenced on specificity of parliamentary form in the both of these countries.

**Keywords:** Russia, Germany, impair, parliamentarizm

**Библиографический список**

1. Беляев А.М. Становление парламентаризма в России и его восприятие в общественном сознании Россиян // Парламентаризм в России и Германии: История и современность. М., 2006.
2. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королев А.И. Первая российская революция и самодержавие. М., 1982.
3. Демин В.А. Государственная дума в России (1906—1917): Механизм функционирования. М., 1996.
4. Законодательные акты переходного времени 1904—1908 гг. под редакцией Н.И. Лазаревского. СПб., 1909.
5. Ивановский В.В. Учебник русского государственного права. Казань, 1913.
6. Кистяковский Б. Конституция дарованная и конституция завоеванная // Полярная звезда. 1906. № 11.
7. Кокошкин Ф.Ф. Юридическая природа манифеста 17 октября // Юридический вестник. 1913. Кн. 1.
8. Конституционализм. Исторический путь России к либеральной демократии.: Сборник документов / под ред. А.В. Гоголевского, Б.Н. Ковалева. М., 2000.
9. Корф С.А. Русское государственное право. Ч. 1. М., 1915.
10. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов. М., 2004.
11. Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. М., 2006.
12. Куликов С.В. К истории создания новой редакции Основных законов Российской империи 23 апреля 1906 года // К 100-летию издания Манифеста 1905 года об учреждении Государственной Думы. СПб., 2005.
13. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т. 1.

- 
14. Медушевский А.Н. Что такое мнимый конституционализм? // Социологические исследования. 1994. № 2.
15. Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года // Свод законов Российской империи. СПб., 1906 г. Т. 1., Ч. 1.
16. Пажитнов К. К вопросу о русской конституции // Образование. СПб., 1907. № 12.
17. Парламентаризм в России и Германии: история и современность / отв. Ред. Я.А. Пляйс, О.В. Гаман-Голутвина. М.: РОССПЭН, 2006.
18. ПСЗ. Собрание 3-е. Т. XXV. № 26803.
19. Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века / Отв. Ред. Е.А. Скрипилев. М., 1997.
20. Сидельников С.М. Первая Государственная дума: дис. ... канд. ист. наук. М., 1948.
21. Binder, H. Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871–1890. Eine Untersuchung zum Problem der bundesstaatlichen Organisation. Tübingen, 1971.
22. Backenforde, E.W. Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Moderne deutsche Verfassungsgeschichte. Königstein, 1981.
23. Huber, E. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Stuttgart, 1963. Bd. III.
24. Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Aalen, 1964. Bd. 1.
25. Stahl, F.J. Das Monarchische Prinzip: eine staatsrechtlich-politische Abhandlung—Heidelberg. 1845.
26. Ullrich N. Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit: unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Fraktionen. Berlin, 1996.
27. Huber E. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Stuttgart, 1963. Bd. III.
28. Medushevskij A.N. Konstitutionelle Projekte in Russland am Anfang des 20. Jahrhunderts und ihre deutschen Prototypen. In: Dietrich Beyrau, Igor Cicurov, Michael Stolleis. Reformen im Russland des 19. und 20. Jahrhunderts: Westliche Modelle und russische Erfahrungen. Heidelberg, 1996.
29. Mommsen W.J. Ringen um den nationalen Staat. Die Grundung und der innere Ausbau des Deutschen Reiches unter Otto von Bismarck 1850 bis 1890. Berlin. 1993.
30. Rauh M. Federalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich. Dusseldorf, 1973.
31. Ullrich N. Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit: unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Fraktionen. Berlin, 1996.

*П.В. Зув*

#### **Генезис познания категории «власть»**

В своей статье автор рассматривает политическую категорию власть. Во все времена развития человеческой мысли различные методологические школы пытались объяснить феномен власти. Рассматриваются различные направления трактовки власти: бихевиористское, теологическое, структуралистское и другие. Сделан анализ социальной природы власти и ее связи с политикой. Автором рассматривается исторический процесс становления понятия власть.

---



---

**Ключевые слова:** власть, политика, феномен власти, социальная природа.

*P.V. Zuev*

**Genesis cognition of the category «power»**

In his article the author examines power as a category of political and how it is coming into being. Various methodological schools have been trying to explain phenomenon of power during all the times of human thoughts' development. The author studies different interpretations of power: behavioral, theological and some others. He analyzed a social aspect of power and its connection with politics. The author surveys a historical process of making notion «power».

**Keywords:** power, political, phenomenon of power, social aspect.

**Библиографический список**

1. Аристотель. Политика // Аристотель. Соч. в 4-х т. Т.4. М., 1984. — 582 с.
2. Белов, Г.А. Власть как общественное явление / Г.А. Белов // Социально-политические науки. 1991. № 2. С. 10–17.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М.Вебер // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. — 690 с.
4. Вятр Е. Социология политических отношений / Е. Вятр. М., 1979. — 358 с.
5. Гоббс Т. О свободе и необходимости: в 4-х т. М., 1983. Т. 2. — 372 с.
6. Гудков А.И. Государственная власть в современной России: становление и основные тенденции развития. Н.Новгород: Изд-во Горьковского университета, 1998. — 187 с.
7. Дегтярев А.А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения // Полис. 1996. № 3. С. 32–34.
8. Кравченко И.И. Власть и общество // Власть: Очерки современной политической философии Запада. М.: Наука, 1989.
9. Мшвениерадзе В.В. Размышления о власти // Власть: Очерки современной политической философии Запада. М., Наука, 1989.
10. Ницше Ф. По ту сторону добра и зла // Полн. собр. соч. Ф.Ницше. Т. 9. М., 1990.
11. Ницше, Ф. Воля к власти, опыт переоценки всех ценностей / Ф.Ницше. М.: Культурная революция, 2005.
12. Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1998. — 312 с.
13. Энциклопедический социологический словарь / под общ. ред. Г.В. Осипова. М.: ИСПИ РАН, 1995. — 756 с.

249

---

*Л.А. Геляхова*

**Финансовое выравнивание бюджетной обеспеченности**

В статье автор дал определение понятию финансового выравнивания, указал на положительные и отрицательные моменты практики применения выравнивания. Кроме того, автором обозначены цели финансового выравнивания бюджетной обеспеченности применительно к Российской Федерации.

**Ключевые слова:** финансовое выравнивание, муниципальный район, бюджет, экономические ресурсы, финансовая поддержка.

---

*L.A. Gelyahova*

**Financial leveling of budgetary provision: concepts and aims**

In the article the author defined the concept of financial leveling, pointed out positive and negative sides of application practice. Besides the author denoted the aims of financial leveling according to the Russian Federation.

**Keywords:** budget relations, comparative analysis, Budget Code of Russian Federation, the local authorities, cross budget relations.

**Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Постановление Конституционного суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».

4. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

5. Валентей С.Д., Бухвальд Е.М. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии //Журнал Российского права. 2008 № 3.

6. Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003.

7. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. Юстицинформ, 2007.

8. Конопелько Л. Ф. Конституционно-правовое регулирование горизонтального выравнивания дисбаланса территорий в России в рамках финансового федерализма // Представительная власть. XXI век. 2006. № 4.

*О.А. Сергеева*

**Герменевтика социально-политической роли малого бизнеса в современном российском обществе**

Статья посвящена изучению трансформации социальной роли малого бизнеса в современном социуме. В статье сформулированы несколько направлений оптимизации политики государства в отношении малого бизнеса. Сделан вывод о том, что эффективная государственная политика невозможна без вы-

---

страивания конструктивных отношений между гражданским обществом и предпринимательским слоем, в чем велика роль государственной власти.

**Ключевые слова:** малый бизнес, государственная политика, государственные чиновники, бизнес-инкубаторы, бизнес-сообщества.

*O.A. Sergeeva*

**Hermeneutics of the social and political role of small business in the modern Russian society**

The paper is devoted to the study of social role transformation of small business in the modern society. Several trends of state policy optimatizing in relation to small business are formulated in the paper. The conclusion is drawn that the efficient state policy is impossible without constructing good relations between the civil society and entrepreneurial layer. In such a case, the role of the governmental authorities is very important.

**Keywords:** little business, state politics, state functionary, business-incubator, business-association.

**Библиографический список**

1. Бурханова И.Н. Политическая роль предпринимательства и ее проявление в электоральном процессе: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2000. — 24 с.
2. Ерошин М.М. Политика государства по поддержке малого и среднего бизнеса в условиях реформирования российского общества (на примере Московского региона): дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. — 174 с.
3. Муштук О. «Старое» и «новое» предпринимательство // Обозреватель. 2002. № 7–8. С. 92–100.
4. Ослунд А. Строительство капитализма (рыночная трансформация стран бывшего советского блока). М.: Логос, 2003. — 720 с.
5. Раков Л.Е. Политическая институализация современного российского предпринимательства: автореф. канд. ... полит. наук. М., 2002. — 30 с.
6. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

*М.П. Петров, М.С. Палагин*

**Законодательство о некоммерческих организациях в публичной сфере в аспекте системности и эффективности.**

В статье анализируются проблемы системности и эффективности правового регулирования в некоммерческом публичном секторе социально-культурного обслуживания. Выделяются признаки некоммерческих организаций публичной сферы, обозначается предмет их деятельности. Рассматривается менеджерская (сервисная модель управления). Исследуется потенциал Закона «Об Автономных учреждениях» в аспекте законодательной политике по совершенствованию некоммерческой сферы публичного сектора. Анализируются перспективы создания сети автономных учреждений.

**Ключевые слова:** государственное автономное учреждение, некоммерческие организации, социально-культурная сфера, государственная услуга, административная реформа, публичный сектор

---

*Petrov M.P., Palagin M.S.*

**Legislature of non-profit organization in public sphere in systemness and effectiveness aspect**

These article include the analyze of problems in sphere of systemness and effectiveness of legal control in non-profit sector of social and cultural public services. The author emphasize a features of non-profit organization in public sphere mark the subjects of its activity. Here we can see so called «manager» or services model of administration. The author research the potential of Law «of AE» in aspect of legislative policy of improving non-profit sphere of public sector, analyze the prospects of creation a sphere of AE.

**Keywords:** state AE, un commercial organization, social sphere, state service, administrative reform, public sector.

**Библиографический список**

1. URL: <http://www.rosregistr.ru>
  2. URL: [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru) (дата обращения: 23.11.07).
  3. Аналитический вестник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. Серия: Проблемы государственного строительства. «Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации». № 22. М., 2006 г. URL: <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2005/index.html> (дата обращения: 29.05.09).
  4. Барабанова С.В. Инновации в образовании: Федеральный закон «Об автономных учреждениях» и новая модель управления вузом // Право и образование. 2007. № 11.
  5. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008.
  6. Выступление Владимира Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года». URL: [www.regnum.ru](http://www.regnum.ru) (дата обращения: 08.02.08).
  7. Гусева Т.А. Концепция правового регулирования статуса автономных образовательных учреждений // СПС «КонсультантПлюс».
  8. Залесский В.В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал Российского права. 2007. № 4.
  9. Звездина Т.М. Образовательное учреждение: проблемы правового регулирования организационно-правовой формы // Право и образование. 2007. № 9.
  10. Кванина В.В. Актуальные проблемы реорганизации государственных (муниципальных) образовательных учреждений // Закон. 2006.
  11. Кожевников О.А. Проблемные вопросы законодательства о некоммерческих организациях (на примере Федерального закона «Об автономных учреждениях») // Право и образование. 2007. № 4.
  12. Леонов Ю.С. Некоммерческие организации: законодательное регулирование и практика // Аналитический вестник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ. № 2. Некоммерческие организации: законодательное регулирование, практика и зарубежный опыт. Серия: Развитие России. М. 2008 URL: <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2005/index.html> (дата обращения: 29.05.09).
-

---

13. Маркина Е. В. Финансовые аспекты реформирования бюджетного сектора экономики // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2005. № 5.

14. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002.

15. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998. 24 февр.

16. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

17. Рудник Б.Л. Формы государственных и муниципальных учебных заведений: причины и последствия предполагаемых нововведений /Б.Л. Рудник, С.В. Шишкин, Л.И. Яковсон; Гос. ун-т - Высшая школа экономики. М. 2006.

18. Суханов Е.А. О развитии гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Законодательство. 2006. № 12.

19. Терещенко Л.К., Минашкин А.В., Спектор Е.И., Калмыкова А.В. Основные направления административной реформы // Юридический мир. 2003.

20. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: проблемы и решения /Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

21. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

*А.В. Злобин, Е.П. Рысина*

**Законы и подзаконные акты**

**в системе нормативных правовых актов Российской Федерации**

Авторы статьи рассматривают нормативно-правовые акты Российской Федерации не просто в виде механической массы различных актов, а как систему, в которой элементы обладают признаками единства и различия, соподчиненности, дифференциации, способности к обособлению. Первичным элементом системы, является отдельный (единичный) нормативный правовой акт. Рассматриваются теоретические и практические аспекты изучения законодательства.

**Ключевые слова:** законодательство, нормативный правовой акт, система, элемент, единство.

*A.V. Zlobin, E.P. Rysina*

**Laws and subordinate legislations**

**in system of regulatory legal acts of the Russian Federation**

Authors of the article consider regulatory legal acts of the Russian Federation not simply in the form of mechanical weight of various certificates, and as system in which elements have unity and distinction signs, submission, differentiations, abilities to isolation. A primary element of system, the separate (individual) standard element of law is legal act. Theoretical and practical aspects of studying of the legislation are considered.

**Keywords:** legislation, regulatory legal acts, system, elements, unity.

---

**Библиографический список**

1. Алексеев С.С. Государство и право. М., 1994. — 192 с.
2. Казимирчук В.П., Худойкина Т.В. Концепция стабильности закона. М.: «Проспект», 2000.
3. Комментарий к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик / под ред. Г.А. Аксененка, Н.А. Сыроедова. М.: Юрид. Лит., 1974. — 350 с.
4. Конституция, закон, подзаконный акт / ответ. ред. Ю.А. Тихомиров, М., Юрид. Лит., 1994. — 136 с.
5. Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. — 224 с.
6. Малеин Н.С. Закон и законность // Советское государство и право. 1973. № 5.
7. Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Федерации — реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999. № 9
8. Поздняков В.С. Государственная монополия внешней торговли в СССР. М.: Междунар. отношения, 1969. — 147 с.
9. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. М., 1974. С. 138–144
10. Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъекта Федерации // Журнал российского права. 2001. № 12.
11. Российская газета. 1999. 3 авг.
12. Синюков В.Н. Российская правовая система: введение в общую теорию. Саратов: Полиграфист, 1994. — 354 с.
13. Советское народное законодательство. М., 1968. — 447 с.
14. Теория права и государства / под ред. Г.М. Манова М., 1996. — 490 с.
15. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. — 140 с.



## **Редакционная коллегия:**

А.В. Малько (главный редактор), Н.И. Матузов (зам. главного редактора — председатель редакционного совета), М.П. Петров (зам. главного редактора), К.Е. Игнатенкова (ответственный секретарь), В.А. Абалдуев, С.Ф. Афанасьев, Е.В. Вавилин, А.А. Вилков, М.В. Гаврилов, А.В. Голикова, М.В. Данилов, А.Н. Иванов, Е.В. Кобзева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, И.Н. Коновалов, Т.Н. Митрохина, В.В. Нырков, В.В. Попов, Л.А. Тимофеев, В.Д. Холоденко, Е.Ю. Чмыхало, Н.И. Шестов, А.Е. Михайлов (зав. редакцией)

## **Редакционный совет:**

Н.И. Матузов (председатель), Ф.А. Григорьев, А.И. Демидов, И.А. Иванников, В.Б. Исаков, И.Ю. Козлихин, С.А. Комаров, Ю.А. Крохина, В.И. Липунов, А.Г. Лисицын-Светланов, Н.А. Лопашенко, М.Н. Марченко, С.Ю. Наумов, В.А. Номоконов, В.Д. Перевалов, Н.А. Придворов, О.Ю. Рыбаков, Ю.Н. Стариков, С.Б. Суоров, Н.А. Сыродоев, Ю.А. Тихомиров, Р.Л. Хачатуров, Ю.Л. Шульженко

**Издается Саратовским филиалом государственного учреждения  
Институт государства и права Российской академии наук  
[www.sgap.ru](http://www.sgap.ru)**

Редакция академического и вузовского  
юридического научного журнала «Правовая политика и правовая жизнь»

Адрес: Россия, 410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135  
Тел.: (845-2) 29-91-22, тел./факс: (845-2) 29-92-18, e-mail: [igp@sgap.ru](mailto:igp@sgap.ru)

Банковские реквизиты:  
ИНН: 7704067766 КПП 645402001  
УФК по Саратовской области  
(Саратовский филиал государственного учреждения  
Институт государства и права РАН, л/с 0361103050)  
Банк: ГРКЦ ГУ Банка России по Саратовской обл. г. Саратов  
Р/сч — 40503810800001000431 БИК: 046311001  
КБК 31930202041010000440 П. 3 разрешения № 73

---

Свидетельство о регистрации  
ПИ № 77-5708 от 30 октября 2000 г.

ISSN 1608-8794

© Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2009  
© Саратовская государственная академия права, 2009  
© Ассоциация юридических вузов, 2009



# **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ**

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

**3 (36) • 2009**

Редактор

Обложка художника *В.К. Иванова*

Компьютерная верстка *О.Л. Солдаткиной*

Свидетельство о регистрации  
ПИ № 77–5708 от 30 октября 2000 г.

Подписано в печать 15.09.2009. Формат 70X100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 18,06. Уч.-изд. л. 16,0.  
Тираж 1000 экз. Заказ №

Диапозитивы предоставлены редакцией.

ЗАО «Типография «Полиграфист»  
410031, г. Саратов, ул. Волжская, 28.